

NACIONES UNIDAS

CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL



LIMITADO

ST/ECLA/Conf.34/L.2
28 de octubre de 1969

ORIGINAL: ESPAÑOL

C.1

SEMINARIO SOBRE ASPECTOS SOCIALES DEL
DESARROLLO REGIONAL

Organizado por las Naciones Unidas, a
través de la Comisión Económica para
América Latina, el Instituto Latino-
americano de Planificación Económica y
Social y la Oficina de Cooperación
Técnica

Santiago de Chile, 3 al 14 de noviembre de 1969

LA DISTRIBUCION REGIONAL DE LA ACTIVIDAD ECONOMICA

Nota: Separata del Estudio económico de América Latina, 1968, capítulo II,
Primera Parte.



INDICE

	<u>Página</u>
LA DISTRIBUCION REGIONAL DE LA ACTIVIDAD ECONOMICA	1
1. Algunos antecedentes	1
2. Características de la concentración geográfica	4
3. Algunos casos de desarrollo regional en América Latina	22
4. Perspectivas y políticas de desarrollo regional ...	33

LA DISTRIBUCION REGIONAL DE LA ACTIVIDAD ECONOMICA

1. Algunos antecedentes

Los patrones de crecimiento económico que se han examinado en el capítulo anterior - caracterizados por un alto grado de concentración del progreso técnico, con efectos muy pronunciados en la estructura de la capacidad productiva, la distribución del ingreso y la capacidad de absorción de mano de obra - se aprecian también claramente en la distribución regional de la actividad económica.

En efecto, no son ajenas a ese esquema de crecimiento la acentuada concentración geográfica y las fuertes disparidades entre distintas regiones de cada país que caracterizan a las estructuras económicas latinoamericanas hacia fines del decenio de 1960-70. Algunos antecedentes históricos del problema sugieren la presencia de relaciones circulares en que estos rasgos regionales derivan de determinadas características del proceso de desarrollo y tienden a su vez a reforzarlas.

La actual configuración regional de América Latina en gran medida se gestó en la época colonial. Los primeros asentamientos españoles se localizaron cerca de los recursos naturales que más les interesaban y de los medios de comunicación con la metrópoli; circunstancias posteriores apenas modificaron ese tipo de localización, como lo prueba el hecho de que hacia fines del siglo XVI estaban fundadas dieciséis de las veinte ciudades latinoamericanas más pobladas en la actualidad. Aunque se crearon después otros centros subregionales, la mayoría de las ciudades principales continuaron siendo las mismas de la época colonial y progresivamente fueron acumulando toda clase de actividades administrativas, comerciales (incluyendo puertos), culturales, religiosas y militares.^{1/} Además, fue acentuándose cada vez más la influencia de las zonas metropolitanas en toda la vida económica, política y cultural de cada país.

^{1/} Véase Jorge Enrique Hardoy, El rol de la ciudad en la modernización de América Latina, Cuadernos del Centro de Estudios Urbanos y Regionales, II.7, Buenos Aires, 1966.

Durante la llamada "etapa de crecimiento hacia afuera", influyó en la localización de los grandes polos de desarrollo la ubicación de los recursos exportables. Fueron éstos, y no el conjunto de los recursos nacionales, los que determinaron el trazado de la red de transportes cuya función esencial fue facilitar el acarreo rápido y barato de los productos agrícolas o mineros al centro exportador. Fue así como cada polo de desarrollo quedó vinculado más estrechamente con el exterior que con el resto del territorio nacional. La vinculación era menor todavía con los demás polos latinoamericanos de desarrollo. Resultado de este proceso son las economías regionales orientadas hacia la exportación, bien comunicadas con la metrópoli y el puerto exportador -- que a menudo coinciden -- pero casi aisladas entre sí. También son característicos los enclaves de desarrollo en medio de espacios económicos desiertos o estancados, y las economías desarticuladas, no homogéneas, en las que una fuerza de crecimiento aplicado a un punto por lo general, no se propaga a todo el conjunto.^{2/}

^{2/} Este proceso se describe, por ejemplo, en el Plan de desarrollo económico y social del Perú, 1967-1970, que dice: "El acentuado desequilibrio que presenta el Perú cuando se lo analiza desde un punto de vista espacial, está íntimamente ligado a las condiciones históricas de su evolución económica y es uno de los indicadores más significativos de su estado de subdesarrollo. Hasta hace muy pocos años, el país conservó, en grandes líneas, una estructura productiva característica de las economías exportadoras de materias primas. Por un lado, un sector exportador, dedicado a la explotación de los recursos naturales agrícolas y mineros, con técnicas eficiente alta productividad y bajo volumen de ocupación de mano de obra. Por el otro una agricultura de subsistencia de base latifundista y relaciones feudales de producción, de la cual dependía gran parte de la población. En este estado de cosas, 'el interior del país', fuente obligada de localización de estas dos modalidades productivas, fue incapaz, tanto de captar los beneficios derivados de las explotaciones de exportación, como de generar ahorros sustanciales dentro de la economía no vinculada al comercio internacional; de este modo no pudo ponerse en marcha un proceso autosostenido de acumulación de capital y el estancamiento y la estagnación fue la norma predominante para las provincias. En contraste con esta situación, se consolida el desarrollo de la ciudad de Lima, que concentró, a través de los servicios comerciales, administrativos y financieros que prestaba, la mayor parte de los beneficios de la producción que no abandonaban el país. Surge así, naturalmente, un centro dinámico, generado por la actividad exportadora y que encuentra, asimismo, en el propio comercio exterior su principal fuente de abastecimiento a través de las importaciones. En otras palabras, se desarrolla un punto en el espacio geográfico aislado económicamente del resto del país, excepto en lo que se refiere a su condición de puerto de salida de productos básicos y de administración de la exportación, con escasa o ninguna capacidad de irradiación de su propio progreso." (Vol. I, págs. 280 y 281.)

El desarrollo industrial posterior, en la etapa del "crecimiento hacia adentro", modificó en muy escasa medida ese patrón de localización. En primer término, la industria sustitutiva de importaciones se orientó principalmente hacia el mercado de manufacturas de consumo corriente que ya existía, para aprovechar las crecientes demandas de consumo de las aglomeraciones urbanas reprimidas por las rigideces de la capacidad para importar. En consecuencia, esta industria trató de instalarse cerca de los centros de consumo. En esos puntos se creó una concentración industrial que seguía atrayendo a nuevos capitales y población. Sólo en la medida en que se agotaban las posibilidades de sustitución, se impusieron otras localidades más cercanas a determinados recursos naturales, pero, aun en esos casos, la administración y muchas veces las etapas finales de transformación siguieron radicadas en los polos tradicionales.

En alguna medida, la actividad propiamente industrial vino a sustituir una producción artesanal que tenía más aptitud para la dispersión regional. Se explica así la pérdida de importancia relativa de muchos centros urbanos secundarios, localizados en una amplia área geográfica. Primero fueron reemplazadas las artesanías tradicionales, como la textil, por fabricaciones similares importadas a menor precio y, una vez suprimidas esas artesanías o reducidas a un arte folklórico, la importación fue reemplazada por la producción nacional de las zonas modernas.

Asimismo, con un desarrollo industrial fuertemente protegido y sin gran apremio por elevar al máximo la eficiencia y la productividad, los factores extraeconómicos, como las ventajas personales de vivir en los centros urbanos más grandes, ejercieron gran influencia sobre las decisiones de localización.

Una vez iniciado determinado patrón de distribución regional de la actividad económica, aparentemente operan factores de variada naturaleza que tienden a reforzarlo, sigan o no presentes las causas que lo originaron. La proximidad del mercado consumidor, las reservas de mano de obra, la infraestructura urbana, el mejor abastecimiento, los mercados financieros y los de subcontratación tienden a desempeñar un papel más importante que las ventajas de las áreas rezagadas o los estímulos que pudieran ofrecerse para impulsar su desarrollo.

2. Características de la concentración geográfica

Antecedentes históricos como los que se han esbozado en los párrafos anteriores contribuyen a explicar los altos índices de concentración geográfica que se observan en el presente, y la tendencia natural del proceso a acentuar sus características actuales. Para caracterizar mejor la situación a que se ha llegado, conviene examinar sus resultados desde dos ángulos principales: por una parte, la distribución de la población, y por la otra, la localización de la actividad productiva y la distribución regional del ingreso.

a) La distribución regional de la población

Los mapas 1 y 2 muestran en qué forma se distribuía la población en el territorio latinoamericano a comienzos del decenio de 1960-70. Se observa en él la concentración de población en grandes centros urbanos y diferencias considerables en la densidad demográfica de las poblaciones rurales.

La intensidad del proceso de urbanización se destaca frecuentemente como una de las principales características del desarrollo latinoamericano, sobre todo porque no guarda relación con las traslaciones rural-urbanas que justificarían el ritmo de industrialización y la apertura de nuevas posibilidades de empleo productivo en la ciudad. Aunque los índices varían marcadamente de un país a otro, se estima que, hacia fines del decenio, la proporción de población urbana - definida como aquella que habita en centros de 2 000 habitantes o más - representaría no menos de 54% de la población total de América Latina. (Véase el cuadro 26.)

Ya en 1960 casi un tercio de la población latinoamericana vivía en ciudades de más de 20 000 habitantes, y cerca de una cuarta parte en ciudades con más de 100 000 habitantes. Diez ciudades con más de un millón de habitantes reunían entonces alrededor de 13% de la población total; en 15 de los 21 países de la región la mitad o más de la población urbana vivía en una sola ciudad. Otros exhibían igualmente índices de concentración muy altos: 47% en la ciudad capital de Chile; 70 y 40% en las dos ciudades más grandes de Ecuador y Brasil respectivamente, y 40% en la zona metropolitana de México. (Véase el cuadro 27.)

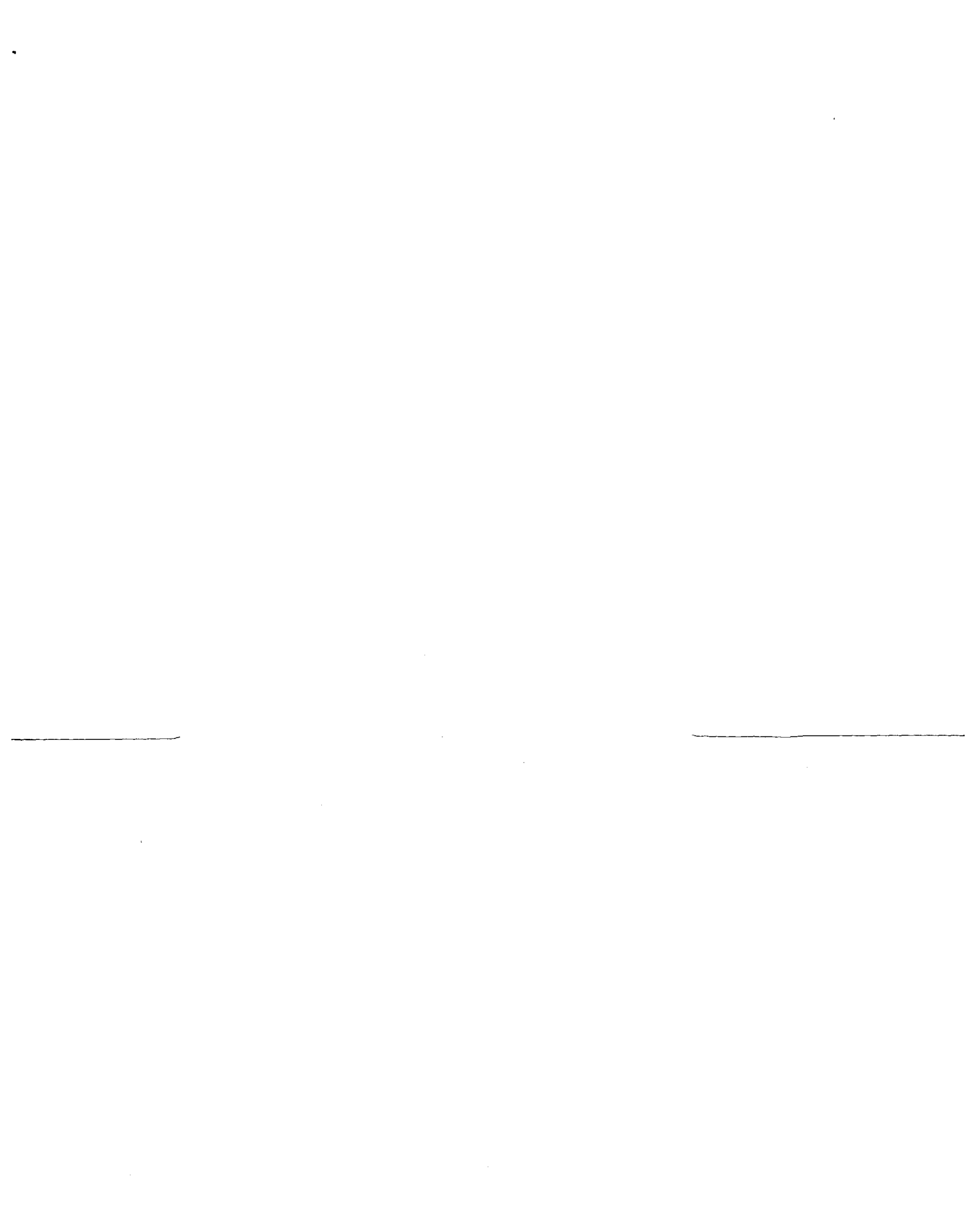
AMERICA LATINA : CIUDADES DE MAS DE 20.000 HABITANTES
CLASIFICADAS SEGUN TAMAÑO



LEYENDA

- 20.000 a 100.000 habitantes
- 100.000 a 500.000 habitantes
- ▲ 500.000 a 1.000.000 habitantes
- △ 1.000.000 a 2.500.000 habitantes
- 2.500.000 a 5.000.000 habitantes
- Más de 5.000.000 habitantes

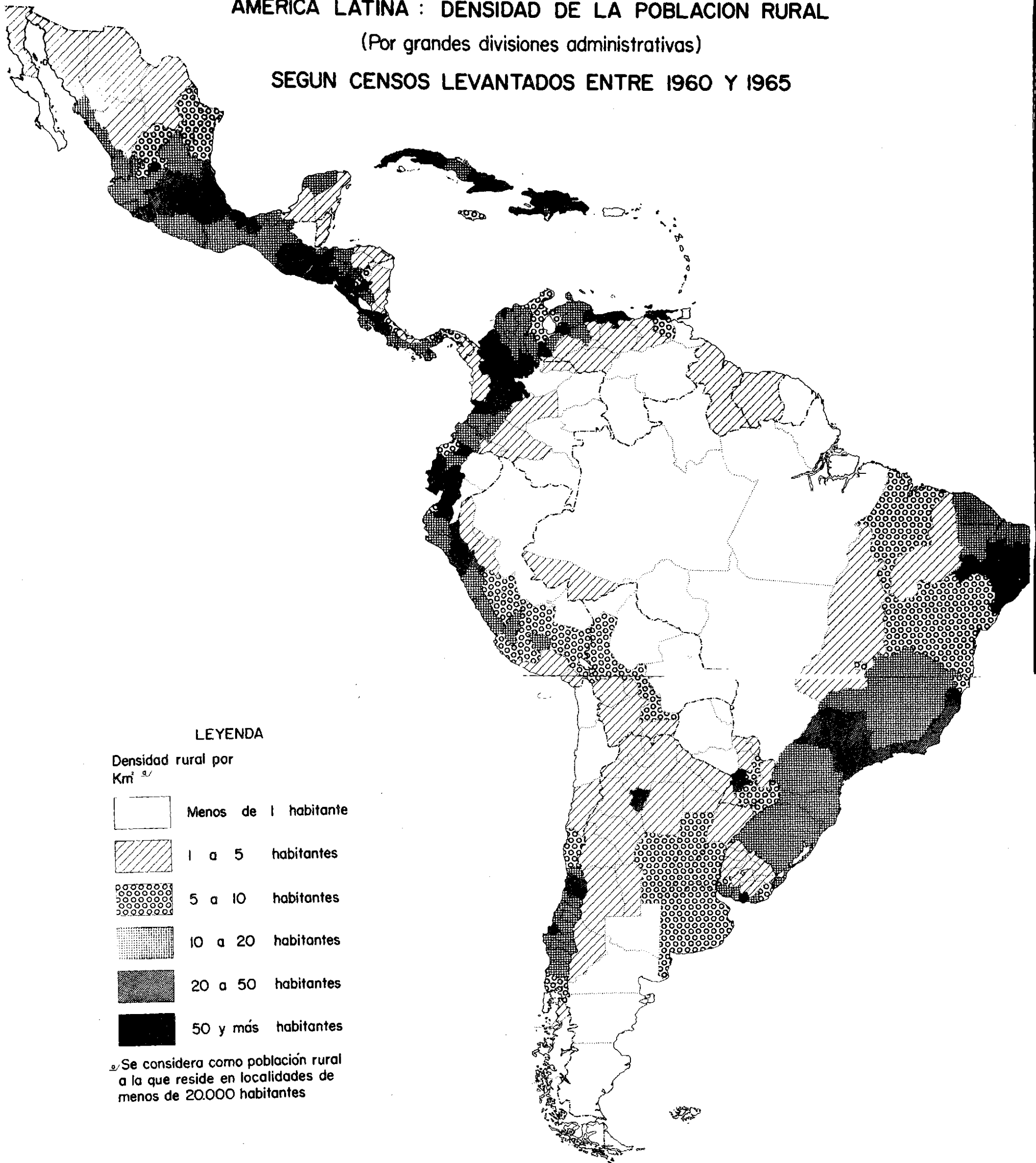
0 200 1000 km
Escala 1"



AMERICA LATINA : DENSIDAD DE LA POBLACION RURAL


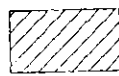




(Por grandes divisiones administrativas)

SEGUN CENSOS LEVANTADOS ENTRE 1960 Y 1965



LEYENDA

Densidad rural por
Km² ^{a/}

	Menos de 1 habitante
	1 a 5 habitantes
	5 a 10 habitantes
	10 a 20 habitantes
	20 a 50 habitantes
	50 y más habitantes

^{a/} Se considera como población rural a la que reside en localidades de menos de 20.000 habitantes

Cuadro 26

AMERICA LATINA: PROYECCIONES DE LA POBLACION URBANA Y RURAL POR PAISES, 1950 A 1980

		1950	1955	1960	1965	1970	1975	1980
Argentina	Urbana	11 124	13 095	15 015	16 839	18 674	20 553	22 468
	Rural	5 946	5 798	5 654	5 513	5 376	5 243	5 112
	<u>Total</u>	<u>17 070</u>	<u>18 893</u>	<u>20 669</u>	<u>22 352</u>	<u>24 050</u>	<u>25 796</u>	<u>27 580</u>
	% Urbana	65.2	69.3	72.6	75.3	77.6	79.7	81.5
Bolivia	Urbana	778	915	1 104	1 345	1 652	2 040	2 504
	Rural	2 235	2 407	2 592	2 791	3 005	3 237	3 471
	<u>Total</u>	<u>3 013</u>	<u>3 322</u>	<u>3 696</u>	<u>4 136</u>	<u>4 658</u>	<u>5 277</u>	<u>5 975</u>
	% Urbana	25.9	27.5	29.9	32.5	35.5	38.7	41.9
Brasil	Urbana	16 083	21 596	28 217	35 867	44 598	54 704	66 434
	Rural	36 095	38 900	41 924	45 183	48 694	52 479	56 558
	<u>Total</u>	<u>52 178</u>	<u>60 496</u>	<u>70 141</u>	<u>81 050</u>	<u>93 292</u>	<u>107 183</u>	<u>122 992</u>
	% Urbana	30.8	35.7	40.2	44.3	47.8	51.0	54.0
Colombia	Urbana	4 135	5 556	7 257	9 257	11 665	14 601	18 191
	Rural	7 661	8 022	8 400	8 796	9 210	9 644	10 098
	<u>Total</u>	<u>11 796</u>	<u>13 578</u>	<u>15 657</u>	<u>18 053</u>	<u>20 875</u>	<u>24 245</u>	<u>28 289</u>
	% Urbana	35.1	40.9	46.3	51.3	55.9	60.2	64.3
Costa Rica	Urbana	247	310	386	483	612	789	1 040
	Rural	602	715	849	1 008	1 197	1 422	1 688
	<u>Total</u>	<u>849</u>	<u>1 025</u>	<u>1 235</u>	<u>1 491</u>	<u>1 809</u>	<u>2 211</u>	<u>2 728</u>
	% Urbana	29.1	30.2	31.3	32.4	33.8	35.7	38.1
Cuba	Urbana	2 700	3 216	3 802	4 432	5 113	5 844	6 621
	Rural	2 820	2 917	3 017	3 121	3 228	3 339	3 454
	<u>Total</u>	<u>5 520</u>	<u>6 133</u>	<u>6 819</u>	<u>7 553</u>	<u>8 341</u>	<u>9 183</u>	<u>10 075</u>
	% Urbana	48.9	52.4	55.8	58.7	61.3	63.6	65.7
Chile	Urbana	3 430	4 087	4 967	5 910	7 037	8 359	9 864
	Rural	2 714	2 767	2 821	2 876	2 932	2 990	3 048
	<u>Total</u>	<u>6 144</u>	<u>6 854</u>	<u>7 788</u>	<u>8 786</u>	<u>9 969</u>	<u>11 349</u>	<u>12 912</u>
	% Urbana	55.8	59.6	63.8	67.3	70.6	73.7	76.4

Cuadro 26 (cont.)

		1950	1955	1960	1965	1970	1975	1980
Ecuador	Urbana	924	1 133	1 572	2 192	2 944	3 836	4 909
	Rural	2 458	2 615	2 782	2 960	3 149	3 350	3 564
	<u>Total</u>	<u>3 382</u>	<u>3 748</u>	<u>4 354</u>	<u>5 152</u>	<u>6 093</u>	<u>7 186</u>	<u>8 473</u>
	% Urbana	27.3	30.2	36.1	42.5	48.3	53.4	57.9
El Salvador	Urbana	530	627	787	1 001	1 309	1 724	2 271
	Rural	1 391	1 548	1 722	1 916	2 132	2 372	2 639
	<u>Total</u>	<u>1 921</u>	<u>2 175</u>	<u>2 509</u>	<u>2 917</u>	<u>3 441</u>	<u>4 096</u>	<u>4 910</u>
	% Urbana	27.6	28.8	31.4	34.3	38.0	42.1	46.3
Guatemala	Urbana	732	917	1 095	1 305	1 507	1 981	2 527
	Rural	2 308	2 595	2 918	3 281	3 689	4 148	4 664
	<u>Total</u>	<u>3 040</u>	<u>3 512</u>	<u>4 013</u>	<u>4 586</u>	<u>5 276</u>	<u>6 129</u>	<u>7 191</u>
	% Urbana	24.1	26.1	27.3	28.5	30.1	32.3	35.1
Haití	Urbana	340	401	513	683	927	1 274	1 751
	Rural	3 040	3 321	3 627	3 902	4 328	4 727	5 168
	<u>Total</u>	<u>3 380</u>	<u>3 722</u>	<u>4 140</u>	<u>4 645</u>	<u>5 255</u>	<u>6 001</u>	<u>6 919</u>
	% Urbana	10.0	10.8	12.4	14.7	17.6	21.2	25.3
Honduras	Urbana	241	291	386	525	724	997	1 366
	Rural	1 147	1 298	1 468	1 661	1 879	2 126	2 405
	<u>Total</u>	<u>1 388</u>	<u>1 589</u>	<u>1 854</u>	<u>2 186</u>	<u>2 603</u>	<u>3 123</u>	<u>3 771</u>
	% Urbana	17.4	18.3	20.8	24.0	27.8	31.9	36.2
México	Urbana	12 131	15 338	19 467	24 777	31 319	39 496	49 805
	Rural	14 204	15 346	16 579	17 912	19 351	20 906	22 587
	<u>Total</u>	<u>26 335</u>	<u>30 684</u>	<u>36 046</u>	<u>42 689</u>	<u>50 670</u>	<u>60 402</u>	<u>72 392</u>
	% Urbana	46.1	50.0	54.0	58.0	61.8	65.4	68.8
Nicaragua	Urbana	318	405	511	637	797	1 015	1 318
	Rural	815	903	1 000	1 108	1 227	1 359	1 506
	<u>Total</u>	<u>1 133</u>	<u>1 308</u>	<u>1 511</u>	<u>1 745</u>	<u>2 024</u>	<u>2 374</u>	<u>2 824</u>
	% Urbana	28.1	31.0	33.8	36.5	39.4	42.7	46.7
Panamá	Urbana	271	343	433	555	710	906	1 154
	Rural	494	539	588	642	700	764	833
	<u>Total</u>	<u>765</u>	<u>882</u>	<u>1 021</u>	<u>1 197</u>	<u>1 410</u>	<u>1 670</u>	<u>1 987</u>
	% Urbana	35.4	38.9	42.4	46.4	50.4	54.3	58.1

Cuadro 26 (concl.)

		1950	1955	1960	1965	1970	1975	1980
Paraguay	Urbana	376	438	524	648	822	1 063	1 385
	Rural	967	1 089	1 227	1 382	1 557	1 754	1 976
	<u>Total</u>	<u>1 343</u>	<u>1 527</u>	<u>1 751</u>	<u>2 030</u>	<u>2 379</u>	<u>2 817</u>	<u>3 361</u>
	% Urbana	28.0	28.7	29.9	31.9	34.6	37.7	41.2
Perú	Urbana	2 490	2 986	3 877	5 137	6 687	8 561	10 786
	Rural	5 479	5 804	6 148	6 513	6 839	7 308	7 741
	<u>Total</u>	<u>7 969</u>	<u>8 790</u>	<u>10 025</u>	<u>11 650</u>	<u>13 526</u>	<u>15 869</u>	<u>18 527</u>
	% Urbana	31.2	34.0	38.7	44.1	49.2	53.9	58.2
Rep. Dominicana	Urbana	482	638	874	1 203	1 657	2 203	2 942
	Rural	1 761	1 949	2 156	2 386	2 640	2 921	3 232
	<u>Total</u>	<u>2 243</u>	<u>2 587</u>	<u>3 030</u>	<u>3 589</u>	<u>4 297</u>	<u>5 124</u>	<u>6 174</u>
	% Urbana	21.5	24.7	28.8	33.5	38.3	43.0	47.7
Uruguay	Urbana	1 472	1 675	1 877	2 074	2 268	2 470	2 682
	Rural	721	688	659	641	618	594	573
	<u>Total</u>	<u>2 193</u>	<u>2 363</u>	<u>2 536</u>	<u>2 715</u>	<u>2 886</u>	<u>3 064</u>	<u>3 255</u>
	% Urbana	67.1	70.9	74.0	76.4	78.6	80.6	82.4
Venezuela	Urbana	2 423	3 415	4 611	5 913	7 499	9 439	11 756
	Rural	2 551	2 634	2 720	2 809	2 900	2 995	3 092
	<u>Total</u>	<u>4 974</u>	<u>6 049</u>	<u>7 331</u>	<u>8 722</u>	<u>10 399</u>	<u>12 434</u>	<u>14 848</u>
	% Urbana	48.7	56.5	62.9	67.8	72.1	75.9	79.2
Total veinte países	Urbana	61 227	77 382	97 275	120 783	148 581	181 855	221 774
	Rural	95 409	101 855	108 851	116 461	124 712	133 678	143 409
	<u>Total</u>	<u>156 636</u>	<u>179 237</u>	<u>206 126</u>	<u>237 244</u>	<u>273 293</u>	<u>315 533</u>	<u>365 183</u>
	% Urbana	39.1	43.2	47.2	50.9	54.4	57.6	60.7

Fuente: Estimaciones de la CEPAL, basadas en los censos nacionales de los años 1950 y 1960. Las proyecciones adoptan la hipótesis de que la población rural (residente en localidades de 2 000 o más habitantes) crecerá a la misma tasa observada en el período 1950-60. La población urbana se obtuvo por diferencia entre la población total y la rural así estimada.

Cuadro 27

INDICES DEL GRADO DE URBANIZACION Y DE LA CONCENTRACION URBANA EN LOS
PAISES DE AMERICA LATINA SEGUN CENSOS LEVANTADOS DESDE 1920

	Año del censo	Porcentaje de la población total residiendo en localidades con un número especificado de habitantes			Porcentaje de la po- blación urbana resi- diendo en localidades con un número especi- ficado de habitantes	
		20 000 o más	100 000 o más	Ciudad más po- pulosa	100 000 o más	Ciudad más po- pulosã
Argentina	1914	38.0	31.5	25.8	83.0	68.0
	1947	49.3	40.0	29.7	81.2	60.3
	1960	57.7	47.5	33.7	82.3	58.4
Bolivia	1950	19.6	10.6	10.6	54.1	54.1
Brasil	1920	11.3	8.7	3.8	77.0	33.3
	1940	15.3	10.7	3.7	69.8	24.0
	1950	20.2	13.2	4.4	65.5	21.9
	1960	28.1	18.8	4.5	66.8	16.2
Colombia	1938	13.2	7.5	4.1	56.6	31.0
	1951	23.0	15.4	6.2	66.8	26.9
	1964	36.6	27.5	9.7	75.1	26.5
Costa Rica	1927	19.3	-	19.3	-	100.0
	1950	22.3	22.3	22.3	100.0	100.0
	1963	24.0	24.0	24.0	100.0	100.0
Cuba	1919	24.3	14.7	14.7	60.4	60.4
	1931	27.6	18.5	16.0	67.0	57.8
	1943	30.7	19.9	17.4	64.9	56.8
	1953	35.5	22.9	18.3	64.7	51.4
Chile	1920	28.0	18.4	13.6	66.2	48.6
	1930	32.5	20.7	16.2	63.9	50.0
	1940	36.4	23.1	18.9	63.5	52.0
	1952	42.8	28.5	22.7	66.5	53.2
	1960	54.7	33.3	25.9	60.8	47.3
Ecuador	1950	17.8	14.6	8.1	82.3	45.4
	1962	26.9	18.9	11.2	70.2	41.4
El Salvador	1930	9.0	-	6.2	-	69.0
	1950	12.9	8.7	8.7	67.5	67.5
	1961	17.7	10.2	10.2	57.6	57.6
Guatemala	1950	11.2	10.2	10.2	91.0	91.0
	1964	15.5	13.4	13.4	86.2	86.2
Haití	1950	5.1	4.3	4.3	84.8	84.8

Cuadro 27 (concl.)

	Año del censo	Porcentaje de la población total residiendo en localidades con un número especificado de habitantes			Porcentajes de la po- blación urbana resi- diendo en localidades con un número especifi- cado de habitantes	
		20 000 o más	100 000 o más	Ciudad más po- pulosa	100 000 o más	Ciudad más po- pulosa
Honduras	1940	6.1	-	4.2	-	69.1
	1950	6.9	-	5.3	-	76.6
	1961	11.6	7.1	7.1	61.5	61.5
Jamaica	1921	10.3	-	10.3	-	100.0
	1943	16.3	16.3	16.3	100.0	100.0
	1960	24.8	23.4	23.4	94.0	94.0
México	1940	18.1	10.2	7.4	56.4	40.8
	1950	24.1	15.1	8.7	62.8	36.0
	1960	29.6	18.6	8.1	62.9	27.4
Nicaragua	1950	15.2	10.3	10.3	67.7	67.7
	1963	23.0	15.3	15.3	66.3	66.3
Panamá	1930	22.3	-	15.8	-	71.2
	1940	26.5	19.4	19.4	73.3	73.3
	1950	28.6	22.1	22.1	77.4	77.4
	1960	33.1	25.4	25.4	76.7	76.7
Paraguay	1950	15.6	15.6	15.6	100.0	100.0
	1962	15.9	15.9	15.9	100.0	100.0
Perú	1940	14.2	8.4	8.4	59.1	59.1
	1961	28.9	18.4	14.5	63.9	50.2
Rep. Dominicana	1920	3.5	-	3.5	-	100.0
	1935	7.1	-	4.8	-	67.6
	1950	11.1	8.5	8.5	76.5	76.5
	1960	18.7	12.1	12.1	65.0	65.0
Uruguay	1908	30.0	28.0	28.0	93.3	93.3
	1963	61.3	44.7	44.7	72.9	72.9
Venezuela	1936	17.0	11.1	7.8	65.1	45.9
	1941	18.7	12.4	9.2	66.2	49.2
	1950	32.7	20.6	13.8	63.0	42.2
	1961	47.3	30.0	17.8	63.4	37.5

Fuente: CEPAL, a base de censos nacionales.

/En cambio

En cambio, se registran índices bajísimos de densidad de la población rural en algunas zonas. En más de 40% del territorio latinoamericano la densidad de población rural no alcanza a un habitante por kilómetro cuadrado, y en casi dos tercios de la superficie no llega a cinco. Más de la mitad del territorio de Paraguay, Bolivia, Chile, Brasil y Ecuador no alcanza a tener un habitante por kilómetro cuadrado; sin embargo, es alta la densidad rural en Haití, El Salvador, República Dominicana, Cuba y Guatemala o en algunas de sus zonas (véase el cuadro 28).

Bolivia es un ejemplo elocuente de disparidades muy acentuadas en la densidad de las poblaciones rurales. Por un lado, tiene grandes zonas prácticamente deshabitadas; por otro, hay fuerte concentración de población rural en zonas relativamente pequeñas. En los valles vive más de la mitad de la población rural del país en una superficie de ocupación efectiva de 24 000 km²; de ellas, casi 900 000 personas habitan en los fondos planos de los valles, con una densidad de cerca de 38 habitantes por km². Se producen así graves problemas de erosión - por el sobrepastoreo y el corte de la vegetación para combustible - que han obligado a cultivar terrenos poco aptos en las pendientes, y aparece el minifundio, como en el valle de Cochabamba, donde cada habitante dispone de sólo 0,37 hectáreas para cultivo, tendiendo a reducirse aún más esa superficie por efecto de la presión demográfica.

b) Distribución regional del ingreso y localización de la actividad productiva

A las características señaladas se suma una concentración geográfica mucho mayor de la actividad económica, lo que se traduce en diferencias muy acentuadas en los niveles de ingreso por regiones.

Cuadro 28

AMERICA LATINA: DENSIDAD DE LA POBLACION RURAL EN PORCENTAJES DE LA SUPERFICIE RURAL TOTAL DE CADA PAIS

	Menos de 1 habitante por km2	1 a 4.9 habitantes por km2	5 a 9.9 habitantes por km2	10 a 19.9 habitantes por km2	20 a 49.9 habitantes por km2	50 y más habitantes por km2	Total
Argentina	30.1	43.3	25.8	-	0.8	-	100
Bolivia	59.0	8.3	32.7	-	-	-	100
Brasil	54.8	12.4	10.5	15.9	6.4	-	100
Colombia	34.1	23.9	1.8	22.3	16.5	1.4	100
Chile	55.4	13.8	8.9	17.2	4.7	-	100
Ecuador	50.5	-	5.6	6.1	37.8	-	100
Paraguay	60.3	20.9	13.6	-	4.0	0.7	100
Perú	43.3	14.7	21.5	16.0	4.5	-	100
Uruguay	-	77.0	11.2	8.9	2.6	0.3	100
Venezuela	49.8	25.7	10.1	7.8	6.5	0.1	100
<u>Subtotal</u>	<u>48.1</u>	<u>19.5</u>	<u>14.5</u>	<u>11.8</u>	<u>6.0</u>	<u>0.1</u>	<u>100</u>
Costa Rica	-	-	18.9	44.2	34.4	5.1	100
Cuba	-	-	-	23.0	77.0	-	100
El Salvador	-	-	-	-	-	100.0	100
Guatemala	32.9	-	-	8.3	31.5	27.3	100
Haití	-	-	-	-	-	100.0	100
Honduras	14.8	29.7	-	29.0	25.1	1.4	100
México	3.7	38.2	13.4	30.8	12.3	1.6	100
Nicaragua	-	56.3	8.3	11.2	22.9	1.3	100
Panamá	-	34.0	24.8	38.0	3.2	-	100
República Dominicana	-	-	2.1	3.8	50.5	43.6	100
<u>Subtotal</u>	<u>4.8</u>	<u>33.2</u>	<u>11.4</u>	<u>27.9</u>	<u>17.5</u>	<u>5.2</u>	<u>100</u>
<u>Total América Latina</u>	<u>42.4</u>	<u>21.3</u>	<u>14.1</u>	<u>13.9</u>	<u>7.5</u>	<u>0.8</u>	<u>100</u>

Fuente: CEPAL, a base de censos nacionales.

/Esa concentración

Esa concentración es particularmente marcada en la industria. Hace pocos años se estimaba que más de la tercera parte del valor de la producción industrial latinoamericana provenía de las áreas metropolitanas de Buenos Aires, São Paulo y ciudad de México y que, en varios países, los dos o tres centros industriales más importantes reunían una proporción significativa del total nacional: en la Argentina, los dos tercios, sumando el gran Buenos Aires y la ciudad de Rosario; en Brasil, el 80% en el triángulo que incluye a São Paulo, Guanabara, y Belo Horizonte; en Chile, el 66% en las ciudades de Santiago y Valparaíso; en México, el 45% en el Distrito Federal y Monterrey; en el Perú, el 56% en Lima y Callao; y en el Uruguay, las tres cuartas partes en la ciudad de Montevideo.^{3/} En estos centros se han localizado las industrias básicas, que exigen escalas de producción relativamente grandes y a las que, por lo tanto, les es inherente una tendencia a la concentración.

La radicación de los servicios - de administración pública, aun en países de organización federal, servicios financieros, comercio exterior y comercio interno al por mayor - en los principales centros urbanos, fomenta también la concentración geográfica de la actividad económica. Parece justificado afirmar que la concentración de estos servicios es mayor que la que requerirían la distribución de la población y la actividad económica.

Las pronunciadas diferencias de densidad rural sugieren que el fenómeno de concentración regional se da también en el sector agrícola, el que aprovecha en forma intensa algunas zonas y deja otras sin incorporar

3/ CEPAL, El proceso de industrialización en América Latina, Publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: 66.II.G.4, Nueva York, 1965, págs. 100 a 103.

al cultivo. A este respecto, importan no sólo la proporción de tierra incorporada al cultivo y la que queda todavía sin utilizar, sino también la forma de utilización. Buena parte del producto agrícola se genera en zonas relativamente limitadas, mejor dotadas de obra de riego y medios de comunicación, cuya producción está organizada en forma más eficiente.

Los servicios eléctricos y los medios de transporte reflejan esos patrones de distribución regional de la actividad económica y los refuerzan. En casi todos los países, más del 40% de la capacidad instalada del servicio público de electricidad abastece unas pocas ciudades principales: en la Argentina, el 47% del total nacional correspondía hace algunos años al Gran Buenos Aires; en el Brasil, el 57% a Río de Janeiro y São Paulo; en México, el 44% al área metropolitana.^{4/} Lo propio ocurre en el transporte tanto ferroviario como vial.^{5/} Así, la región amazónica del Brasil, que comprende la mitad del territorio nacional, sólo tiene 1 000 km de líneas férreas, siendo muy densa la red en los estados de Río de Janeiro y São Paulo; en Argentina también contrasta la tupida red de las provincias de Buenos Aires y Santa Fe con las escasas líneas que cubren las provincias de Santa Cruz y Misiones (véase el cuadro 29). Los desequilibrios regionales en la distribución de las redes viales (véase el cuadro 30) también son evidentes, con la consiguiente relación circular de escasez de carreteras en zonas de escasa actividad económica y de poco progreso de esas mismas zonas, entre otras razones, precisamente por la ausencia de conexiones viales apropiadas.

^{4/} Véase Naciones Unidas, Estudios sobre la electricidad en América Latina, Informe y Documentos del Seminario Latinoamericano de energía eléctrica Publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: 63.II.G.3, México D.F., octubre de 1962, Vol. I, pág. 111.

^{5/} Véase CEPAL, El transporte en América Latina, Publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: 65.II.G.7, Nueva York, 1965.

Cuadro 29

DENSIDAD REGIONAL DE LAS TRES PRINCIPALES REDES FERREAS
 LATINOAMERICANAS

	Habitantes por km ²	Longitud de líneas ferreas (km)	Kilómetros de línea por 100 km ²	Kilómetros de línea por 1 000 habi- tantes
<u>Argentina: Total</u>	<u>7.1</u>	<u>43 923</u>	<u>1.57</u>	<u>2.23</u>
Provincia de Buenos Aires	16.8	14 368	1.67	2.79
Provincia de Santa Fe	15.1	5 193	3.90	2.59
Provincia de Misiones	11.6	77	0.26	0.22
Provincia de Santa Cruz	0.2	287	0.12	5.02
<u>Brasil: Total</u>	<u>8.3</u>	<u>38 332</u>	<u>0.45</u>	<u>0.54</u>
Estado de Rio de Janeiro	79.3	2 787	6.49	0.82
Estado de São Paulo	52.3	7 664	3.09	0.59
Estado de Pará	1.2	449	0.04	0.29
Estado de Goiás	3.0	498	0.08	0.25
<u>México: Total</u>	<u>17.8</u>	<u>23 369</u>	<u>1.19</u>	<u>0.67</u>
Estado de Sonora	4.3	1 469	0.97	2.26
Estado de Nuevo León	16.6	939	1.44	0.87
Estado de Baja California	7.3	185	0.26	0.36
Estado de Guerrero	18.4	103	0.16	0.09

Fuente: CEPAL, El transporte en América Latina, Publicación de las Naciones Unidas,
 N° de venta: 65.II.G.7, Nueva York, 1965, pág. 7.

Cuadro 30

EJEMPLOS DE DESEQUILIBRIO GEOGRAFICO EN LA DISTRIBUCION DE
 LAS REDES VIALES, 1960 a/

	Kilómetros por 1 000 km ²	Kilómetros por 10 000 habi- tantes
<u>Argentina:</u> Promedio nacional	67.8	94.1
Buenos Aires	126.7	57.9
Mendoza	149.4	273.0
Santa Cruz	25.7	1 188.2
San Juan	31.4	76.7
<u>Brasil:</u> Promedio nacional	56.0	71.9
São Paulo	319.3	67.6
Espírito Santo	373.4	149.0
Amazonas	0.2	4.0
Acre	1.6	14.6
<u>Chile:</u> Promedio nacional	78.1	75.9
Valparaíso	229.8	17.2
Maule	408.9	246.2
Aysén	9.7	252.6
Chiloé	28.2	51.1
<u>México b/:</u> Promedio nacional	22.9	12.9
México	96.4	10.9
Morelos	120.4	15.4
Baja California	21.2	191.3
Chihuahua	7.6	15.4

Fuente: CEPAL, El transporte en América Latina, op. cit., pág. 17.

a/ Se incluyen los caminos no transitables todo el año.

b/ No se incluyen los caminos vecinales por no conocerse su distribución entre las entidades federales.

/La concentración

La concentración de la actividad económica en grado mayor que el de la población supone diferencias muy marcadas entre los niveles de ingreso por regiones. Así, por ejemplo, en el Brasil se estima que el 78% de la población remunerada del Nordeste tiene un ingreso medio inferior al promedio nacional; en el mismo país, otras estimaciones llevan a concluir que los índices del ingreso medio por persona, con referencia al ingreso medio nacional, serían de 51 para el Noroeste, 60 para las zonas Norte y Centro-Oeste, 96 para el Este y 144 para el Sur. En México, el ingreso medio familiar rural representa poco más del 40% del ingreso medio urbano, y, en relación al ingreso medio por habitante del Distrito Federal, los índices de ingreso medio regional serían de 35 para las zonas Pacífico, Sur y Centro, de 54 para el Norte y el Golfo de México y de 93 para el Pacífico Norte.^{6/} Por otro lado, se advierte una concentración del ingreso en las zonas metropolitanas, donde está la mayor parte de la industria moderna. Se estima, por ejemplo, que del producto bruto de Argentina, Chile, México y Perú, se genera respectivamente un 45% en el Gran Buenos Aires, 43% en la provincia de Santiago, 35% en el Distrito Federal de México, y 40% en la ciudad de Lima.^{7/}

En contraste con esa alta concentración del ingreso en áreas metropolitanas, hay grandes aglomeraciones humanas con muy bajos niveles de productividad e ingreso, como las de los valles de Bolivia y el Nordeste del Brasil. En esta última región, que se ha calificado como la más vasta zona de miseria del hemisferio occidental, viven unos 25 millones de personas con un ingreso medio anual inferior a los 100 dólares por habitante.^{8/}

^{6/} Los datos sobre distribución regional del ingreso se han extraído de CEPAL, Estudios sobre la distribución del ingreso en América Latina: E/CN.12/770/Add.1.

^{7/} Las fuentes de los porcentajes expresados son: para Argentina, Consejo Federal de Inversiones, Bases para el desarrollo regional argentino, Buenos Aires, 1963, pág. 54; para Chile, ODEPLAN, Políticas de Desarrollo regional, Santiago, 1968, pág. 76; para el Perú, Instituto Nacional de Planificación, op. cit., Vol. I, pág. 285; para México, CIAP, El esfuerzo interno y las necesidades de financiamiento externo para el desarrollo de México, Washington, diciembre de 1967, II-39.

^{8/} Celso Furtado, A luta pelo Nordeste e a estratégia da Sudene, Recife, 1962 mimeografiado, pág. 2.

Este tipo de disparidad interesa cada vez más para comprender los problemas del subdesarrollo. Algunos estudiosos acentúan el carácter interdependiente del fenómeno, sugiriendo que el creciente retraso relativo de unas áreas no se debe tanto a su aislamiento del proceso económico general como a los ingresos que se transfieren desde allí, por diversas vías, a las zonas más adelantadas, cuya expansión se apoya en alguna medida precisamente en esa apropiación de ingresos.

No existen investigaciones que corroboren esa tesis; en cambio, una de las pocas investigaciones en que se ha intentado construir una especie de balance de pagos interregional da resultados que sugieren conclusiones de otro tipo. Se trata de un estudio sobre la Argentina,^{9/} en él se muestra cómo un gran centro económico - la zona metropolitana - efectivamente absorbe recursos generados en las provincias, pero la transferencia de ingresos no es homogénea ni del mismo signo en todos los casos: envuelve un traslado de ingreso desde las áreas agrícolas más ricas hacia la zona metropolitana, y una subvención de ésta a las provincias más pobres. Aparecen dos tipos de áreas beneficiadas - la metropolitana y las provincias pobres - y una que subvenciona - las provincias agrícolas de alta productividad y dos provincias laneras y petroleras (véase el cuadro 31). En el primer caso, el área metropolitana, integrada por la Capital Federal y el Gran Buenos Aires, "exporta" manufacturas e "importa" productos agrícolas, de tal manera que la relación de precios del intercambio influye en la traslación de ingresos. Así, por ejemplo, entre 1956 y 1959, el índice de precios de las "importaciones" del área metropolitana se elevó en 263.6% y el de sus "exportaciones" en 342.5%. Además, es allí donde se encuentran los servicios - sobre todo los de financiamiento, seguros y exportación - que utilizan las demás provincias.

Por su parte, las provincias pobres también son subvencionadas en una magnitud que en términos absolutos es pequeña, pero que es significativa si se la compara con su producto interno bruto; estas subvenciones consisten sobre todo en la asignación de recursos por parte del gobierno nacional, destinadas a obras públicas o a gastos corrientes de educación y salud.

^{9/} Véase, Consejo Federal de Inversiones, Bases para el desarrollo regional argentino, Buenos Aires, 1963.

Cuadro 31

ARGENTINA: PRODUCTO BRUTO INTERNO POR HABITANTE Y SALDO
 COMERCIAL DEL INTERCAMBIO INTERPROVINCIAL, 1959

	Producto bruto interno por habitante (miles de pesos de 1953)	Saldo comercial del intercambio interprovincial (millones de pesos de 1959)	
		Total a/	Interno b/
Area Metropolitana	7.6	-27 175	-34 477
Resto de la Provincia de Buenos Aires	8.1	12 750	12 322
Catamarca	2.8	-663	-633
Chaco	4.1	777	468
Chubut	9.3	-210	1 284
Córdoba	5.3	9 566	11 970
Corrientes	3.1	293	610
Entre Ríos	4.2	-492	-429
Formosa	2.9	117	-32
Jujuy	5.2	645	1 107
La Pampa	8.2	1 818	1 956
La Rioja	2.9	-238	-217
Mendoza	6.5	2 654	3 479
Misiones	2.1	-1 016	-720
Neuquén	3.8	414	551
Río Negro	6.2	727	860
Salta	4.0	-1 266	56
San Juan	5.0	679	906
San Luis	3.8	-449	-398
Santa Cruz	14.8	-1 832	1 790
Santa Fe	6.4	4 085	-308
Santiago del Estero	2.3	-739	-313
Tierra del Fuego	20.5	81	128
Tucumán	4.2	-645	40

Fuente: Consejo Federal de Inversiones, Bases para el desarrollo regional argentino, op. cit. págs. 56 y 98.

a/ Incluye el intercambio internacional. b/ Excluye el intercambio internacional.

Las provincias de las que surgen estos recursos son las que practican en gran escala una agricultura moderna y generan alrededor de las tres cuartas partes de la producción agrícola y ganadera nacional (resto de la provincia de Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe, Mendoza y La Pampa), a las que se suman dos provincias laneras y petroleras (Santa Cruz y Neuquén). En todos los casos se trata de provincias pujantes, con un alto ingreso por habitante que - excepto Neuquén - es superior al promedio nacional y muy cercano al del área metropolitana. Se presenta así un panorama caracterizado por la existencia de una gran zona industrial - la metropolitana - que absorbe recursos económicos de las zonas agrícolas modernas a través del pago de servicios y de la relación de precios del intercambio y que absorbe mano de obra, sobre todo de las provincias pobres; paralelamente, subvenciona, en medida mucho menor, a las provincias pobres.

A su vez, las cinco provincias agrícolas ricas y las dos provincias laneras y petroleras citadas, subvencionan fuertemente la zona metropolitana; en ellas se genera el 73% de la producción agrícola nacional y el 75% de la ganadera, con una productividad relativamente elevada; pero se trata de provincias que dependen de la zona metropolitana para el financiamiento, la comercialización interna, las exportaciones y el abastecimiento de la mayor parte de los productos manufacturados que utilizan. Por último, las provincias más pobres ceden mano de obra - en su mayoría no calificada - y recuperan por la vía de subvenciones presupuestarias del gobierno nacional lo que pierden por pago de servicios y relación del intercambio.

Es difícil estimar en qué medida este fenómeno pueda darse en otros países latinoamericanos, sobre todo si se tiene en cuenta que el caso de la Argentina es relativamente atípico, pues las diferencias regionales son allí menores que en la generalidad de los países de la región, y mucho menores también las presiones del crecimiento de población en las zonas más atrasadas. Lo que sí parece claro es que, aun si pudiera extenderse la experiencia argentina a otros países, ello no significaría que tenderían a atenuarse espontáneamente las disparidades regionales de ingreso y condiciones de vida. Se requiere algo más que una transferencia de ingresos reales en forma de servicios sociales para que las zonas retrasadas pudieran lograr un mayor dinamismo en su proceso de crecimiento económico.

3. Algunos casos de desarrollo regional en América Latina

La falta de fuerza espontáneas capaces de inducir una mejor distribución regional del crecimiento económico o cuando menos de impedir que se acentúen las disparidades regionales, ha inspirado en algunos países esfuerzos y políticas de promoción del desarrollo regional que, en algunos casos, tienen trascendencia nacional significativa. Se ha acumulado así alguna experiencia que convendría reseñar, sobre todo porque abarca, según los países, diversos propósitos y formas de acción.

Unos cuantos ejemplos bastan para ilustrar el carácter de las motivaciones en que se basan las políticas de desarrollo regional. La Oficina de planificación nacional, de Chile, ha definido el sentido de la planificación regional como la necesidad de corregir las enormes diferencias que separan unas zonas de otras; la política de desarrollo regional sería así "un instrumento de objetivos múltiples orientado al mejoramiento de las condiciones de integración".^{10/} A su vez, se consideran en la integración tres metas: en lo físico, se aspira a lograr el acceso satisfactorio a todos los puntos; en lo económico, a conseguir la remuneración similar de los factores productivos e igualdad de oportunidades independientes de la localización; y, en lo sociopolítico, a crear un marco institucional único y un análogo nivel de participación en la vida social y en la adopción de decisiones.

Por su parte, el Plan de la Nación 1965-68, de Venezuela, propone la elaboración de planes regionales como instrumentos para promover la integración económica, utilizar mejor los recursos potenciales y orientar las migraciones internas. Para ello, plantea la necesidad de: a) orientar las inversiones hacia la explotación de recursos de las zonas rezagadas, a fin de integrarlas con industrias, regiones o áreas adelantadas; b) hacer accesible en esas zonas tanto la tecnología como el financiamiento y la información necesarias para mejorar su producción, y c) dirigir los movimientos de población entre las regiones para controlar el proceso de urbanización.

En el Brasil, el Plan decenal de desarrollo económico y social, reseña las etapas por las que pasó la política regional, que primero fue de tipo asistencial, sobre todo de realización de obras públicas; después se encaminó

^{10/} ODEPLAN, Política de desarrollo regional, Santiago, 1968 (mimeografiado), pág. 9.

a alterar la estructura económica de la región para promover el desarrollo, y luego llegó a ser una política nacional-regional, que impulsa la integración de las **diferentes** zonas. En esta etapa se preparó el Plan decenal, que consiste fundamentalmente en la "creación de un proceso autosostenido de desarrollo en cada región, fijándose para cada uno de ellos una tasa satisfactoria, y en la inserción de ese proceso en una línea de integración nacional, con vistas a una relativa diferenciación económica en cada región y a la formación de un mercado nacional integrado".

A partir de esas definiciones generales, se plantean determinados criterios para la asignación de recursos en **función** de tres opciones, por las que se procura elevar al máximo ya sea el producto, la ocupación o el equilibrio regional. Así, la política de desarrollo regional enunciada en Chile se propone concentrar el esfuerzo en las zonas de mayor potencial, "en las que el desarrollo pueden prender más rápidamente", a fin de aprovechar mejor los recursos de inversión. Se da así prioridad a las zonas que ya disponen de infraestructura o de riquezas comprobadas; se debe tener también en cuenta, como factor condicionante - pero subsidiario -, la necesidad de redistribuir ingresos a nivel regional.

El plan del Brasil acentúa la necesidad de que los países en desarrollo eviten que se reduzca, aunque sea levemente, la tasa de crecimiento global en beneficio de una determinada región, porque se correría el riesgo de estancar todo el proceso; en consecuencia, debería fijarse para cada región una tasa diferencial de crecimiento, compatible con la tasa nacional y las posibilidades de que el proceso se sostenga por sí solo.

El plan de Venezuela señala que una economía regional atrasada necesita una continua asignación de recursos hasta superar el "nivel crítico" a partir del cual le será posible proseguir con su propio impulso. En este caso, la política consistiría en concentrar los recursos en un número limitado de regiones atrasadas, hasta que cada una de ellas sobrepase ese nivel crítico, y después actuar en la misma forma sobre otras regiones, en el supuesto de que esos recursos se perderían si se dispersaran entre muchas regiones sin que ninguna alcanzara el crecimiento autosostenido.

Con respecto a la población, se sostiene, por una parte, - como lo hace ODEPLAN en el caso chileno - que debería concentrarse la acción en las regiones de mayor potencial de desarrollo, y, por otra, se justifica, a corto plazo,

/el subsidio -

el subsidio - mediante obras públicas, por ejemplo - a algunas regiones incapaces de alcanzar el pleno empleo por sí solas. Asimismo, como lo hace el plan venezolano, se trata de orientar el proceso de urbanización orientando los movimientos de población entre las regiones y evitando el crecimiento desmesurado de algunas ciudades.

Una vez establecidas las pautas y normas generales de acción, se procura delinear políticas nacionales eficaces para la aplicación práctica de esas orientaciones. Hay dos situaciones típicas: a veces se trata de activar áreas rezagadas con el propósito de mejorar las condiciones de vida de núcleos importantes de la población; en otras ocasiones el propósito principal es abrir nuevas zonas para aprovechar recursos que interesan desde el punto de vista del desarrollo nacional. En el primer caso, destacan las políticas de transferencia de ingresos, principalmente por la vía de los servicios públicos y de las medidas estatales tendientes a modificar o mejorar la base productiva de la región. En la segunda situación, destacan las inversiones en infraestructura y otras inversiones estatales directas. En ambos casos hay posibilidades de utilizar un conjunto de incentivos de acción directa, principalmente franquicias tributarias.

Ilustrativos de esas dos orientaciones principales son los programas del Nordeste del Brasil y de la Guayana venezolana, cuyo contenido esencial se reseña a continuación.

a) El caso del Nordeste del Brasil

El ejemplo más destacado de una iniciativa dirigida a elevar el nivel de vida de un importante grupo humano lo constituye en América Latina el programa del Nordeste del Brasil. Su propósito es impulsar el desarrollo de una región de 1 570 000 km²,^{11/} en que viven 25 millones de personas, con un ingreso medio inferior a 100 dólares por habitante. Tiene dos objetivos básicos: promover la industrialización y aumentar la oferta de alimentos. Para alcanzarlos, se creó un organismo de ejecución - la Superintendencia de

^{11/} Comprende los estados de Maranhao, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe, Bahía y parte de Minas Gerais; se distinguen cuatro grandes subregiones: la zona de la "mata" (o húmeda) y del litoral oriental, el "sertao" o región seca y la región de transición a Amazonía.

desenvolvimiento del Nordeste (SUDENE) - y se emprendieron planes de industrialización, de expansión de la oferta agrícola y de preinversión en recursos naturales y humanos. El principal instrumento de política utilizado - y el que reviste mayor originalidad - es el llamado mecanismo de crédito fiscal del artículo 34/18, que se describe más adelante.

En materia de industrialización, el programa se propone fomentar las inversiones industriales privadas mediante la creación de estímulos fiscales, crediticios y cambiarios y de una infraestructura (sobre todo de energía y transporte); el plan agrícola reposa en la ampliación de la frontera agrícola y en el mejoramiento de la productividad, y el programa de preinversiones está dirigido a la capacitación de la **mano** de obra y a la investigación de los recursos naturales.

El establecimiento de la SUDENE implicó, ante todo, una nueva forma de hacer frente a los problemas del Nordeste,^{12/} al considerar que era indispensable aplicar un enfoque global de desarrollo para poder atacar simultáneamente las cuestiones principales. De ese enfoque derivan proposiciones importantes, como la de que la situación sería más grave en la zona húmeda, cuyos recursos están **peor** utilizados que en las semiáridas, y en consecuencia pasan a primer plano problemas aparentemente desvinculados de la sequía, como lo inadecuado de las técnicas agrícolas y el desempleo urbano.

12/ Las graves consecuencias de las sequías periódicas que afectan al "agreste" (zona de transición entre las regiones húmedas) y al "sertao" - que repercuten en la producción y el empleo - habían llamado la atención, desde hacía varias décadas, sobre los problemas económicos de la región. Así, se creó el Departamento nacional de obras contra las sequías, que encaró el problema mediante la construcción de embalses y carreteras. En 1948 comenzó sus actividades la Companhia hidroeléctrica do San Francisco, como sociedad mixta con mayoría estatal, que en 1955 finalizó la construcción de la central hidroeléctrica de Paulo Alfonso; a su vez, en 1952 - a continuación de la sequía del año anterior - se creó el Banco do Nordeste do Brasil. En 1958, con motivo de la nueva sequía, el gobierno nacional fortaleció el grupo de trabajo del Nordeste que trabajaba desde 1956 en el Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico que preparó un diagnóstico y una estrategia para el desarrollo del Nordeste. En ese informe se individualizaron las causas de fondo que provocan los desequilibrios regionales, entre las que figuran la escasez de tierras cultivables mediante las tecnologías conocidas, la escasez de lluvias, la inadecuada distribución del ingreso - en especial en la zona azucarera - y la preponderancia de la agricultura de subsistencia en la zona semiárida.

El plan de industrialización. El desarrollo industrial propuesto se basa en la elaboración de materias primas locales con destino a la exportación (al centro-sur del Brasil y al extranjero), pues la sustitución de importaciones se ve limitada por la pequeñez del mercado local. El eje del plan es la inversión privada, provocada con estímulos fiscales, cambiarios y crediticios, la construcción de una infraestructura adecuada y, complementariamente, el establecimiento de empresas industriales estatales y mixtas.

El mayor impulso provino de los estímulos fiscales, que se aplicaron en gran escala y con una fórmula original que permitió transferir recursos desde el centro-sur hacia el Nordeste. Así, se estableció que, en ciertas condiciones, las personas jurídicas de todo el país podían descontar hasta la mitad del impuesto a la renta para aplicarla a inversiones en el Nordeste (artículo 34/18); asimismo, podían deducir el 75% del valor de las acciones del Fondo de Inversión do Nordeste que hubieran comprado (de tal modo que quedarían exentos si adquirieran $3/4$ del monto de impuesto) y hasta el 50% de la renta bruta imponible si se aplicara a la compra de acciones de empresas del Nordeste consideradas de interés por la SUDENE. Las empresas que ya estuvieran en operación en la zona tendrían una rebaja del 50% en los impuestos sobre la renta y adicionales, desde junio de 1963 hasta 1973; y aquellas actividades instaladas después de julio de 1963 no pagarían ese impuesto por diez años, prorrogables a quince.

Las franquicias cambiarias consisten en la exención de impuestos y depósitos previos sobre las importaciones de equipos destinados al Nordeste cuya prioridad haya sido calificada por la SUDENE; además, el Presidente de la República puede autorizar la importación sin previa "cobertura cambiaria", es decir, sin consultar la disponibilidad que figure en el presupuesto de divisas.

El financiamiento crediticio está principalmente a cargo del Banco do Nordeste do Brasil, S.A. - que presta hasta el 50% de la inversión total que requiere un proyecto y el 80% de la inversión fija - y del Banco Nacional do Desenvolvimento Economico (BNDE) que proporciona hasta el 60% del capital fijo. A su vez, el Fondo de Inversión do Nordeste, que es administrado por la SUDENE, puede adquirir acciones preferentes, sin derecho a voto, en empresas regionales.

En lo que se refiere a la construcción de la infraestructura (energía, transporte, agua, servicios urbanos, prospección de recursos naturales, capacitación de la mano de obra), la SUDENE aplicó recursos propios, pero sobre todo coordinó la acción de los diferentes organismos nacionales y estatales que actúan en la región. Esta tarea de creación de "economías externas" absorbió la mayor parte de los recursos destinados a la industrialización, pues, en general, la empresa industrial misma quedó a cargo de la iniciativa privada.

La SUDENE ha creado sociedades de economía mixta o estatales destinadas a ejecutar diversas actividades y participa en ellas en diferente grado. Las dos más importantes, ambas con mayoría estatal, son la Usina Siderúrgica de Bahía - en proceso de instalación - con capacidad para producir 130 000 toneladas de chapas finas de acero y hojalata, y la Companhia Pernambucana da Borracha Sintética, que, partiendo del alcohol de caña, fabrica butadieno y polibutadieno. Además, la SUDENE participa en doce compañías de electricidad y en empresas que fomenta actividades específicas (Artesanato do Nordeste S.A., Companhia de Aguas e Esgotos do Nordeste, Companhia Nordestina de Sondagens e Perfurações), cuyo capital, relativamente pequeño, pertenece en su casi totalidad a la SUDENE.

El plan agrícola. El plan agrícola tiene como objetivo fundamental la oferta de alimentos. Se realiza a través de cuatro proyectos: utilización más intensiva de las tierras húmedas, aprovechamiento de tierras públicas, colonización de Maranhao y mejoramiento de las técnicas agrícolas. El primer proyecto preveía la capitalización de los cultivos cañeros para aumentar su productividad mediante el riego y la mecanización; paralelamente, en algunas zonas se sustituiría el cultivo de caña por la producción de alimentos. Pero este proyecto fue abandonado porque las circunstancias de su ejecución variaron bruscamente; en efecto, los antiguos "moradores" se transformaron en asalariados agrícolas y la economía azucarera pudo resistir ese aumento de costos debido a las mayores exportaciones efectuadas a precios preferenciales, derivadas de la exclusión de Cuba del mercado norteamericano.

El segundo proyecto se refiere a la organización de granjas para la producción de alimentos en 25 000 hectáreas de tierras públicas de muy fácil acceso a los centros poblados. Además, se preveía la incorporación de

/250 000 hectáreas

250 000 hectáreas en Maranhao, de las cuales 30 000 se destinarían a granjas y frutales. Por último, se emprendió un programa de investigación destinado a dotar de una tecnología adecuada a algunas zonas y cultivos que presentaban dificultades no resueltas por las técnicas comunes (por ejemplo, la habilitación de tres millones de hectáreas de suelos de mesetas, que reciben precipitaciones adecuadas pero son de baja fertilidad).

Planificación y organización administrativa. La SUDENE no elaboró propiamente un plan global de desarrollo para el Nordeste. Los tres "planes directores" que ha preparado hasta ahora consisten en la agrupación de los principales proyectos de inversión dentro de un marco constituido por la estrategia general de actuación. Además, coordina la labor de todos los organismos nacionales que actúan en la zona.

Se ha dotado a la SUDENE de una Secretaría ejecutiva y de un Consejo deliberativo;^{13/} la primera asegura la prevalencia de las soluciones técnicas y el segundo, la coordinación con el nivel político. Su financiamiento lo obtiene del 2% del ingreso tributario federal, más los recursos que se le asignen en el presupuesto federal para el cumplimiento del Plan Director; además, puede utilizar para sus propias importaciones el 50% de las divisas convertibles provenientes de las exportaciones del Nordeste hacia el exterior.

Algunos resultados en materia de desarrollo industrial. Entre los resultados de la acción de la SUDENE destaca un notable progreso en los programas de industrialización.

La SUDENE dio un impulso considerable a la industrialización, gracias a la afluencia de recursos del centro-sur, por efecto del sistema de "crédito fiscal". Se tuvo así éxito en aplicar instrumentos de política especialmente

^{13/} El Consejo deliberativo está integrado por los gobernadores de los estados sobre los que tiene jurisdicción la SUDENE y por representantes de los Ministerios de Agricultura, Educación y Cultura, Hacienda, Industria y Comercio, Minas y Energía, Salud, Trabajo y Seguridad Social, Transportes y Obras Públicas; de los bancos do Brasil S.A., Nacional do Desenvolvimento y Nordeste do Brasil S.A., del Estado Mayor de las Fuerzas Armadas y de la Cía. Hidroeléctrica do San Francisco; además, son miembros por derecho propio el Superintendente de SUDENE, el Director del Departamento nacional de obras contra la sequía y el Intendente de la Comisión del Valle de San Francisco.

diseñados para apoyar el desarrollo regional, necesariamente distintos de los que tradicionalmente han provocado o facilitado el proceso en el orden nacional; en efecto, en estos casos no era aplicable la protección arancelaria, que ampara al país en su conjunto y no discrimina entre regiones, ni actúa "la combinación peculiar de inflación, sobrevaluación de la moneda y control de importaciones",^{14/} que se tradujo en precios altos para los productos de la industria nacional y subvencionó la adquisición de equipos y bienes intermedios.

Para estimular determinada localización de las industrias, ha debido recurrirse a medios indirectos, que van incluso más allá de la construcción de obras de infraestructura y del otorgamiento de ventajas impositivas a las actividades locales. Aunque la ejecución de obras públicas - sobre todo de transporte y energía - significa un importante progreso con respecto a la situación anterior, no asegura necesariamente ventajas suficientes en comparación con las economías externas con que ya cuentan las zonas más desarrolladas; por otro lado, la experiencia en el caso de las exenciones fiscales enseña que no es éste un elemento decisivo para optar por una localización, pues aunque influye en los costos, no reduce los riesgos y los eventuales perjuicios de una inversión que no resulte lucrativa.^{15/} De ahí la importancia de las ventajas adicionales ofrecidas por el sistema de "crédito fiscal" utilizado en el Nordeste del Brasil, conforme al cual los fondos destinados a cancelar hasta el 50% del impuesto a la renta, y que de otro modo significarían una transferencia directa de ingresos de los empresarios al sector público, pueden aplicarse al capital de nuevas empresas en el Nordeste.

El financiamiento de la inversión se realiza con los fondos previstos en el artículo 34/18 en un 25, 50 o 75% del capital, según el grado de prioridad que la SUDENE asigne al proyecto; por otra parte, el Banco do Nordeste do Brasil puede prestar hasta el 50%, sin reajuste por inflación. De tal modo, en proyectos de alta importancia, el aporte del empresario puede reducirse a sólo el 12.5% del capital necesario. El resultado del sistema ha sido un

^{14/} Véase Albert O. Hirschman, "Desenvolvimento industrial do Nordeste Brasileiro e o mecanismo de crédito fiscal do artigo 34/18", en Revista Brasileira de Economia, diciembre de 1967, pág. 24.

^{15/} Véase A. O. Hirschman, op. cit., pág. 26.

importante crecimiento industrial. Así, hasta abril de 1967 se habían aprobado 254 proyectos, con una inversión planeada de 840 millones de nuevos crueros. Los depósitos efectuados en virtud del artículo 34/18 aumentaron de 5.9 millones de nuevos crueros en 1962 a 252 millones en 1966 y su **participación** en el impuesto sobre la renta pagado por las sociedades anónimas subió del 9.5% en 1962, al 50% en 1966; esos depósitos provenían casi en sus cuatro quintas partes de los estados de São Paulo y Guanabara.

Se han formulado apreciaciones acerca de la mayor o menor justificación y conveniencia de transferir recursos fiscales en una cuantía significativa al sector industrial privado, que es lo que de hecho supone el mecanismo de "crédito fiscal". En alguna medida, ello se vincula también al grado en que los beneficios generados por las nuevas empresas son reinvertidos y se integran en la economía del Nordeste o la magnitud en que se remesan al Centro-Sur en forma de utilidades, sobre todo después de una primera etapa en que naturalmente, el sentido de la corriente de recursos tenía que favorecer al Nordeste. Además, se han planteado otros problemas, como el de la densidad de capital en las nuevas empresas en **relación** con la situación inicial del empleo, así como la duración del sistema en relación con el tiempo necesario para que la industrialización promovida se sostenga a sí misma.^{16/}

b) La Guayana venezolana

Lo que se está haciendo en la Guayana venezolana ofrece un ejemplo típico de un programa para la utilización de recursos inexplorados y la construcción de un complejo industrial de grandes dimensiones localizado en una región rica en recursos naturales, en especial en energía hidráulica, minerales (carbón, dolomita y cuarzo) y bosques.

El programa regional tiene bases muy distintas a las que inspiraron el programa del Nordeste del Brasil, pues se trata de una zona de escasa población, prácticamente no incorporada con anterioridad al resto de la economía nacional, y en la cual lo que interesa primordialmente es el aprovechamiento eficaz de su enorme potencial de recursos naturales.

También son distintos los problemas que se presentan y los instrumentos para resolverlos. No se requiere modificar situaciones existentes ni afectar

^{16/} Véase A. O. Hirschman, op. cit., págs. 24 a 32.

intereses creados; en particular, no se presenta el problema de la ruptura y transformación de una antigua estructura agraria, sino el de la habilitación de tierras prácticamente abandonadas. En cambio, es necesario una movilización masiva de recursos humanos y de capital, con vistas tanto a las actividades productivas directas como a la construcción y habilitación de un centro urbano en Ciudad Guayana - en la confluencia de los ríos Orinoco y Caroní - que en el período comprendido entre 1950 y 1980 habrá de pasar de 2 000 a 250 000 habitantes.

El programa comprende, principalmente, la construcción de un complejo industrial, la producción de energía hidroeléctrica en gran escala, el cultivo de nuevas tierras, la creación de una ciudad, y la capacitación de los recursos humanos. Su ejecución se ha encargado a la Corporación Venezolana de Guayana, entidad creada a fines de 1960 como instituto autónomo dependiente de la Presidencia de la República,^{17/} habilitada para actuar directamente o por medios de subsidiarias, y autorizada para movilizar tanto los recursos estatales que le son asignados como para participar en proyectos determinados conjuntamente con capitales extranjeros o capitales privados nacionales. Es así como la Corporación, por medio de una subsidiaria, construye la represa de Gurí y maneja el sistema electrónico y, a través de otra subsidiaria, instala la planta siderúrgica; paralelamente, se asocia con capital extranjero para la elaboración de aluminio, y con capital nacional para la fábrica de celulosa para papeles y cartones. Además, construye un gasoducto que hará posible la reducción del mineral de hierro por parte de la compañía extranjera que lo explota y, en general, instala la infraestructura - incluyendo la construcción del nuevo centro urbano - para que se radique la industria privada.

Este conjunto de actuaciones responde a una orientación fundamental: que las nuevas actividades se integren efectivamente al conjunto de la economía interna, de modo que aunque buena parte de la producción se destine a las

^{17/} A la Corporación Venezolana de Guayana se le traspasaron, además, el patrimonio y las funciones que habían pertenecido hasta entonces a la Comisión de Estudios para la Electrificación del Caroní y el Instituto Venezolano del Hierro y el Acero. Tiene un Presidente, que ejerce las funciones ejecutivas y un Directorio, de carácter consultivo, integrado por cuatro miembros; todos ellos son designados por el Presidente de la República.

/exportaciones, el

exportaciones, el nuevo polo de crecimiento no reproduzca formas de enclave que limiten su aporte al resto de la economía nacional al pago de regalías e impuestos.^{18/}

El núcleo industrial programado comprende una siderúrgica, una planta de aluminio y otra de papel y celulosa. El programa siderúrgico está en manos de Siderúrgica del Orinoco C.A., que construyó y administra la Planta siderúrgica del Orinoco, con un capital de 200 millones de bolívares; pertenece íntegramente a la Corporación Venezolana de Guayana, y nació de una modificación de la personería jurídica de la División siderúrgica. La construcción y administración de la planta de aluminio está a cargo de la Compañía Alumina del Caroní S.A. (ALCASA), de propiedad por partes iguales de la Corporación Venezolana de Guayana y la Compañía Reynolds International; se comenzó a instalar en febrero de 1966 en Matanzas (Ciudad Guayana) y se propone construir una planta de reducción para lingotes y palanquilla. La sociedad Pulpa Guayana instala una fábrica de papel, cartulina y cartones, que utilizará como materia prima los vastos recursos forestales de la Guayana; forman parte de ella la Corporación Venezolana de Pulpa y Papel, Cartones Nacionales S.A. y Cartón de Venezuela S.A.

Además de estos proyectos, existen otros en estudio o en vías de ejecución. Por ejemplo, se espera que con la terminación del gasoducto Anaco-Ciudad Guayana, la Orinoco Mining Co. elabore briquetas de alto contenido de hierro mediante reducción con gas natural; existen, además, otros proyectos, como la fabricación de amoníaco líquido para la exportación una planta de cemento escoria - que utilizará materiales provenientes de la planta siderúrgica -, molinos de trigo y maíz e instalaciones de elaboración de alimentos.

El potencial hidroeléctrico del río Caroní constituye uno de los mayores recursos naturales de la región. Con el fin de construir las obras hidroeléctricas y de distribución necesarias y de explotar todo el sistema, se constituyó la compañía CVG - Electrificación del Caroní C.A., como subsidiaria de la

^{18/} Véase: Alexander Genz, La planificación regional, clave de la etapa actual del desarrollo económico de América Latina: el caso de Guayana, una región "frontera", presentado al Seminario de Planificación Estadual organizado por la CEPAL y el BNDE en Rio de Janeiro, en julio de 1965, pág. 9.

Corporación Venezolana de Guayana. Actualmente, administra la Central Macagua I y tiene a su cargo las líneas de transmisión y distribución de energía, la interconexión del sistema eléctrico regional con los del oriente y centro del país y la construcción de la represa y central hidroeléctrica de Guri.

La Corporación Venezolana de Guayana está ejecutando, directamente o por contrato, las obras de construcción de Ciudad Guayana. El plan urbano reglamenta la utilización de la tierra y la prestación de servicios públicos, tanto para la acción oficial como para la iniciativa privada. Ya ha comenzado a construirse el centro de Alta Vista; se reservaron las áreas industriales y se están urbanizando los demás sectores.

A fin de solucionar el problema de abastecimiento de alimentos de la región y, en especial de Ciudad Guayana, se proyecta explotar el delta del Orinoco. Esta zona de cerca de 20 000 km² se ve asolada periódicamente por las crecientes del río. Como parte de las obras de defensa ribereña, en una primera etapa se ha cerrado el caño Mánamo y se han construido diques. También se están ejecutando proyectos de riego en zonas cercanas a Ciudad Guayana, como el del Culies y estudios forestales y de pesca.

En cuanto a recursos humanos, se han emprendido programas de desarrollo de la comunidad con la creación de Juntas de Bienestar Social que fomentan la participación popular en el estudio y solución de problemas de interés común. En cuanto a educación se ha proyectado a diez años la necesidad de mano de obra, orientándose la acción hacia la creación de escuelas primarias y el adiestramiento técnico de adultos; además, se ha creado un centro regional de investigación, programación y servicios educacionales.

4. Perspectivas y políticas de desarrollo regional

Por variados que sean los objetivos, alcances y modalidades de los programas de desarrollo regional a que se ha aludido, se aprecia en ellos una preocupación creciente por dar mayor jerarquía a los aspectos regionales en el conjunto de las políticas nacionales de desarrollo. Es muy probable que esa preocupación se acentúe en los años próximos, tanto por efecto de situaciones ya creadas como por las repercusiones sobre la asignación regional de recursos que pueden tener otros factores, entre ellos la integración económica latinoamericana y las perspectivas y exigencias del desarrollo agropecuario e industrial.

/Sería, pues,

Sería, pues, oportuno examinar en forma más amplia los criterios que cabría tener en cuenta para definir una política de desarrollo regional, pero la dificultad estriba en que un análisis de esa índole termina por identificarse con todo lo que envuelve una estrategia global de desarrollo y una política general de asignación de recursos. Sin perder de vista la necesidad de colocar el tema en un marco tan amplio como éste, se tocarán en los párrafos siguientes algunos aspectos que tienen que ver principalmente con las opciones de concentración o mayor distribución regional de los recursos, y con otros factores que vienen adquiriendo creciente relieve en las consideraciones sobre la localización espacial de la actividad económica.

a) Crecimiento global y distribución regional de la economía

Parece necesario, en primer lugar, discutir las orientaciones básicas de una política de asignación regional de recursos, según sus efectos previsibles sobre el ritmo global de crecimiento, la capacidad para sostenerlo o acrecentarlo en el futuro, y la extensión de sus beneficios a la mayoría de la población nacional. En una primera aproximación, podría sostenerse que la concentración de recursos en una zona metropolitana representaría al mismo tiempo un requisito para la ampliación y diversificación de la estructura de la economía, y una asignación "óptima" desde el punto de vista del ritmo global de crecimiento, puesto que sería el medio de aprovechar al máximo las economías externas. En segundo lugar, podría suponerse igualmente que la ampliación y consolidación de ese foco central de desarrollo lo transformaría en un factor de irradiación que impulsaría el desarrollo del resto de la economía. Si así ocurriera, no se plantearía propiamente un problema de desarrollo regional que exigiera la adopción de políticas adecuadas para superarlo, sino que habría simplemente una falta de sincronización entre el período de consolidación del área metropolitana y el de su irradiación hacia el resto del sistema, en un proceso que, con el tiempo, llevaría espontáneamente a integrar la economía nacional y hacerla más homogénea.

La experiencia latinoamericana parece sugerir que el primer aspecto se vincula con determinadas etapas de crecimiento, y abre fundadas dudas sobre la validez del segundo.

Es indudable que, a lo largo de toda una etapa, un tipo de "desarrollo polarizado" representa una asignación de recursos que se justifica económicamente y representa un progreso importante desde el punto de vista de las posibilidades de mejorar los niveles de vida de la población. Pero también

/es cierto

es cierto que esos méritos sólo subsistirán en tanto se den dos condiciones: que la productividad de los recursos que se inviertan en los polos más adelantados sea superior a la que se obtendría en zonas nuevas o rezagadas, y que se ponga de manifiesto la capacidad para impartir dinamismo al resto del sistema y absorber a niveles suficientes de productividad e ingreso a una fracción creciente de la población nacional. De ahí que el contenido de una política regional no pueda definirse con abstracción de la etapa concreta de desarrollo por la que se atraviese, lo que desde otro ángulo significa que la variedad de situaciones nacionales que caracteriza a América Latina puede restar validez a cualquier generalización en el plano latinoamericano.

1) El significado de las economías externas

Es bien conocida la ponderación que tienen los factores relacionados con las economías externas en el análisis económico de opciones de localización, y su peso decisivo en las decisiones sobre distribución regional de las inversiones. A fin de examinar su significado frente a las características presentes de las economías latinoamericanas, conviene distinguir, entre los diversos factores determinantes de esas economías externas, aquellos que se vinculan más directamente con determinada unidad productiva - abastecimiento de insumos, acceso a mercados financieros y de subcontratación, proximidad a los centros de decisión y a los servicios técnicos de investigación y capacitación de mano de obra, etc. - de los que corresponden a la infraestructura - generalmente de responsabilidad pública - necesaria para el desenvolvimiento de la actividad productiva (como vías de transporte y medios de comunicación) y a la infraestructura urbana y sus servicios complementarios (vivienda, suministro de agua, servicios médicos, escuelas, etc.).

La distinción es importante tanto desde el ángulo de la permanencia efectiva de las economías externas correspondientes como de la gravitación que tienen uno y otro tipo de factores en las decisiones privadas y públicas sobre localización de inversiones.

En general, puede admitirse que los factores que se vinculan directamente con las unidades productivas acrecientan permanentemente, sin limitaciones en el tiempo, las economías externas que representan. Cuanto más crezca y más actividad concentre determinado polo de desarrollo, mayores y más variadas serán las ventajas que, desde el ángulo, ofrecerá a nuevas actividades. Pero no ocurre necesariamente igual con el segundo tipo de factores particularmente con los que tienen que ver con la infraestructura urbana.

/En términos

En términos ideales, una vez consolidado un centro urbano determinado, con dotación adecuada de los servicios públicos correspondientes, éste estará en condiciones de albergar una población mayor, justificada por la instalación de nuevas empresas. Se aprovecharán más intensamente las instalaciones generales de que ya se dispone y, por lo tanto, los costos serán decrecientes por cada persona agregada.

Esa relación no puede ser lineal, puesto que necesariamente se alcanzarán puntos críticos sucesivos en que se saturará la densidad de utilización de determinados servicios y se harán necesarias inversiones relativamente cuantiosas de ampliación, las que ofrecerán nuevas posibilidades de economías externas hasta llegar a un nuevo punto crítico. En una determinada ciudad, por ejemplo, las obras de agua potable o de electricidad dan abasto para 100 000 habitantes; pasado ese límite debe construirse un acueducto o instalarse nuevos grupos electrógenos, que podrían atender a 300 000 habitantes, y cuando se llegue a esa magnitud se plantearía nuevamente el problema.

Lo anterior pone de manifiesto que las economías externas que cabe asociar a asentamientos de nueva población en una región dada dependen de cada situación y de cada momento particular. A más largo plazo interesaría saber si el costo de la infraestructura urbana tiende a aumentar o a disminuir en relación con el tamaño de la población correspondiente. Sobre este tema hay escasas investigaciones empíricas, y sus resultados no siempre concuerdan, ni siquiera para un mismo país. Por ejemplo, en un trabajo efectuado en Italia por la SVIMEZ en 1956, en el que se estimaron los costos de la inversión social fija para cada habitante de un centro urbano, se consideró que esa cifra llegaba a 123 000 liras en las ciudades de 30 000 habitantes, a 194 000 liras en las de 30 000 a 200 000 habitantes y de 357 000 liras en las mayores de 200 000 habitantes.^{19/} En cambio, otro estudio realizado también en Italia, asigna un mayor costo de construcción, dotación y mantenimiento a las ciudades de alrededor de 100 000 habitantes, valor que disminuye tanto en las ciudades más pequeñas como en las más grandes.^{20/}

^{19/} Véase SVIMEZ, "La localizzazioni industriali ed i costi sociali dell' insediamento di nuova unità lavorative", en Informazioni SVIMEZ, Roma, mayo de 1957. Citado por Alessandro Busca y Salvatore Cafiero en "costo social del asentamiento", Quadernos de la Sociedad Venezolana de Planificación, agosto de 1966, pág. 40.

^{20/} Véase Tekno, Ricerca sui costi di insediamento urbani ed industriali in varie città d'Italia, Milan, 1963. Citado por Busca y Cafiero, op. cit., pág. 41. /En todo

En todo caso, cabe tener presente que en muchos países latinoamericanos se dan actualmente otros factores que pueden debilitar o frustrar las posibilidades de aprovechar las economías externas más grandes de las zonas metropolitanas. Baste recordar los altísimos índices de concentración urbana alcanzados ya - altos en comparación con otros países más desarrollados y en relación con el carácter de la economía urbana respectiva -, la intensidad del proceso de migración interna, y los pronunciados déficit de servicios sociales acumulados en esas zonas metropolitanas.

La rápida urbanización ha rebasado en muchos casos la capacidad de satisfacer la demanda de servicios públicos, situación fácilmente explicable, si se considera que la población urbana latinoamericana aumentó en el decenio 1950-60 en 71% ^{21/} (en Europa sólo lo hizo en 18%). Es común que en ciudades que han crecido rápidamente decaiga la aptitud para prestar esos servicios con eficiencia y se originen graves inconvenientes, sobre todo en el transporte y comunicaciones dentro de la misma ciudad. En algunas zonas metropolitanas, la movilización diaria afecta a decenas de miles de personas que habitan a distancias de 30 a 60 kilómetros del lugar en que trabajan; el costo de este traslado no ha sido medido, pero sin duda significa indirectamente un aumento de las horas de trabajo y una disminución de salarios, además del costo directo del transporte.

Por su parte, los déficit acumulados de servicios sociales son exorbitantes. Así se calcula que en 1961 el déficit habitacional urbano de América Latina era de 14 millones de viviendas, con el agravante de que tiende a aumentar. Alrededor de 30% de la población urbana carece de servicios de agua. En cuanto a educación, en 1960 existían en el conjunto de la región 40 millones de adultos analfabetos y la escolaridad media de la población adulta era de 2.2 años.

En esas condiciones, es dudoso que hubiera oportunidades de aprovechar economías externas en la ampliación de muchas zonas metropolitanas latinoamericanas; por el contrario, es probable que en algunos casos el costo de la infraestructura urbana por persona para la creación de ciudades enteramente

^{21/} De este incremento, más de un tercio - en proporción decreciente en los países más grandes - se debe a la formación de nuevos centros urbanos, es decir con más de 2 000 habitantes; el resto obedece al aumento de población en las ciudades preexistentes.

nuevas sea inferior al que implicaría la extensión de los grandes centros urbanos existentes. Por ejemplo, en el caso de los trenes subterráneos (metropolitano) de las ciudades de Rio de Janeiro y São Paulo, se ha calculado el costo de cada kilómetro de línea de 10 millones de dólares.

Estas condiciones ponen claramente de manifiesto cuán distinto significado tienen las economías externas, y, por lo tanto, los criterios de asignación regional de recursos, según se enfoquen desde el punto de vista de una empresa o proyecto en particular o de la economía nacional en su conjunto. En el primer caso, y mientras se comparen los resultados de operación previsible con las inversiones directamente productivas, las ventajas estarán del lado de la aglomeración ilimitada y éste es en definitiva uno de los criterios principales en que se apoyan las decisiones privadas de inversión. Pero en esos cálculos de productividad o rentabilidad no se tienen en cuenta las exigencias, a veces cuantiosas, de inversiones públicas (nacionales o municipales) complementarias, que de hecho representan una subvención indirecta a las empresas. Puesto de otro modo, para la economía nacional podría ser más beneficioso el emplazamiento de nuevas empresas en polos de desarrollo de segundo o tercer orden, a cuyo proceso de modernización podrían contribuir que su ubicación en grandes aglomeraciones, en la medida en que éstas registren costos crecientes para la ampliación de la infraestructura y los servicios públicos adicionales. Desafortunadamente, no se dispone de antecedentes que permitan apreciar en qué medida esta apreciación es válida ni siquiera para algunas zonas metropolitanas latinoamericanas.

ii) Concentración de recursos y estímulos al desarrollo regional

Aun con la reserva anterior, subsisten las ventajas que podrían derivarse de la concentración de recursos en unos cuantos focos de desarrollo, en la medida en que éstos fueran capaces de desempeñar el papel de instrumentos de irradiación del progreso hacia el resto de la economía y fomentar su crecimiento. Para poder definirlos, es preciso explorar las relaciones entre los grandes centros urbanos, por una parte, y los centros urbanos secundarios y toda la periferia rural, por la otra, aspecto sobre el que también ha habido escasa investigación en América Latina.

/Las primeras

Las primeras etapas de la industrialización y la diversificación de la economía exigen un grado relativamente alto de concentración regional en la asignación de los recursos y aprovechan ventajosamente un conjunto de economías externas. El desarrollo y consolidación de esos polos de crecimiento supone además una transferencia de ingresos desde las actividades tradicionales, ya sea directamente, orientando hacia ellos una parte de la capacidad de inversión generada en esas actividades, o indirectamente, mediante la traslación de excedentes por la vía fiscal (al principio, más que nada, mediante tributos que graven a las exportaciones primarias). En una fase más adelantada, sobre todo en las condiciones en que se ha dado el desarrollo latinoamericano, los grandes centros urbanos encuentran otras formas de apropiación de excedentes procedentes del resto de la economía; por ejemplo, en el marco de una industrialización fuertemente protegida, en lugar de transferirse parte de los frutos del progreso técnico por medio de la baja de los precios de las manufacturas, la relación de precios del intercambio tiende a ser favorable a los centros urbanos, lo que supone una transferencia de ingresos reales en favor de éstos desde el resto del sistema.

Un proceso de esta naturaleza podría considerarse como una exigencia temporal, en tanto se consolidaran los focos más adelantados de crecimiento y fueran capaces de generar por sí mismos excedentes suficientes para asegurar su propia expansión ulterior, haciendo llegar los niveles más altos de productividad y condiciones de vida que les son característicos a una proporción creciente de la población activa del país; y revertir parte de ese excedente hacia el resto de la economía, tendiendo a integrar y hacer más homogéneo el conjunto del sistema.

Pero las condiciones peculiares del desarrollo latinoamericano en general no parecen favorecer un proceso de esa índole. Los niveles de inversión que se alcanzan en las grandes aglomeraciones urbanas suelen ser bajos en relación con los que podrían derivarse de los altos grados de concentración del ingreso, en gran medida a causa de las formas de vida y aspiraciones de consumo de los grupos sociales perceptores de esos ingresos; puesto que aumenta paralelamente la utilización de tecnologías de alta densidad de capital y escaso empleo de mano de obra, se reduce la capacidad de absorción de fuerza de trabajo. De ese modo, los centros de desarrollo no acrecientan suficientemente su capacidad para convertirse en instrumentos capaces de infundir adecuado

/dinamismo al

dinamismo al resto de la economía, más aún, la intensidad de la migración rural urbana va creando dentro de las ciudades de mayor importancia un sector cada vez más grande de población que tiene que ocuparse en actividades de bajísima productividad e ingreso, dando origen a una diferenciación interna tan notoria como la que exhiben las zonas urbanas frente al resto del país. La propia estructura de la capacidad productiva tiende a reforzar el proceso, en la medida en que va conformándose con vistas a satisfacer las pautas de consumo de los estratos de más altos ingresos y acentuando por lo tanto la expansión de actividades de mayores exigencias de capital y menor ocupación por unidad de producto, con demandas de creciente diversificación, que aumentan sus costos por la insuficiente escala de producción; el proceso se consolida aún más mediante los mecanismos de precios y la captación de excedentes financieros a través de sistema bancario. De tal modo, el sistema tiende a acentuar las disparidades del desarrollo regional.

b) Otros factores que influirán en las políticas de desarrollo regional

Las consideraciones anteriores apuntan hacia la necesidad de elaborar una política de desarrollo regional ubicada en el marco de una política general de desarrollo. En el marco de las condiciones particulares de los países aparecerá la necesidad de modificar ciertos patrones tradicionales de localización del crecimiento económico. Se vendrían así a ubicar en un esquema más general los esfuerzos que vienen ya desplegándose en varios países latinoamericanos, como los descritos en una sección anterior.

Hay, además, otros factores que refuerzan la necesidad de una política activa de desarrollo regional y que muy probablemente influirán en su orientación.

i) La integración económica latinoamericana

Entre esos factores destacan las perspectivas de la integración económica latinoamericana. Los polos tradicionales de desarrollo, desvinculados entre sí, difícilmente podrían constituir la base de una economía regional latinoamericana más integrada.

No se trata sólo de las enormes distancias y de los obstáculos geográficos naturales, sino también de la orientación con que se formó el sistema de transportes y comunicaciones en los países de América Latina. La red de transportes se construyó de acuerdo con las necesidades del comercio de exportación, y el criterio fundamental fue seguir la ruta más fácil desde el lugar de producción hasta el centro de consumo en el extranjero. Las redes nacionales de transporte, en general, estuvieron dirigidas hacia el exterior,
/tuvieron como

tuvieron como eje los puertos y descuidaron la interconexión de puntos situados en el interior de cada país. Las conexiones internacionales muestran también la inexistencia de vinculaciones regulares, tanto marítimas como terrestres, entre varios países de la región.

Todo ello llevó a un esquema de distribución regional de la actividad económica que, si no respondía a objetivos definidos de integración de las economías nacionales, mucho menos podría haber tenido en cuenta las posibilidades de complementación entre los países latinoamericanos. En determinadas etapas, incluso tendieron a desaparecer vinculaciones intrarregionales que se habían desarrollado con anterioridad.

Se perciben ya algunos signos de lo que puede significar el curso ulterior de la integración latinoamericana en términos del desarrollo regional de cada país. Es muy ilustrativa en este sentido la política agrícola regional del mercado común centroamericano que, al actuar en el ámbito de los cinco países, ha permitido reestructurar y zonificar la producción agrícola. De tal modo, se ha producida una especialización por áreas que podría transformar la estructura de la producción agropecuaria de cada uno de los países.^{22/} Por su parte, los proyectos de integración subregional del grupo andino y de la cuenca del Plata podrán implicar en el futuro un cambio profundo en la estructura y la localización de la demanda, que necesariamente deberá repercutir en la localización de las actividades destinadas a satisfacerla.

Un esquema de integración latinoamericana que descansara básica o exclusivamente sobre las actividades y posibilidades de los actuales centros de actividad económica, podría acentuar aún más los desniveles existentes, si no se actúa con una estrategia de desarrollo regional.

^{22/} Véase CEPAL, Evaluación de la integración económica en Centroamérica, Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: 66.II.G.9, Nueva York, 1966, págs. 60 y ss. En este informe se expresa que "las posibilidades de zonificar la producción aumentan con la diversidad de climas, la variedad de condiciones físicas y de fertilidad de las tierras y la distribución de las aguas, así como con las notables diferencias existentes de país a país en cuanto a las relaciones entre el tamaño de la población rural y la cantidad y calidad de los recursos de que se dispone para la producción agropecuaria. Todo ello permitiría reestructurar el uso económico de las áreas menos productivas, y facilitaría la intensificación de actividades en las tierras más aptas para distintos cultivos, que se encuentran con frecuencia subutilizadas técnica y económicamente hoy día".

ii) Las exigencias del desarrollo agrícola

Cualesquiera sean los requerimientos de la integración latinoamericana con respecto a la asignación espacial de recursos, existirá una presión coincidente emanada de las propias exigencias internas. Una buena ilustración de ello la ofrecen las perspectivas del desarrollo agropecuario.

La actual escasez de alimentos, el crecimiento demográfico y las necesidades de aumento y redistribución del ingreso, obligarán a ampliar muy rápidamente la producción agropecuaria. En un período suficientemente representativo (por ejemplo, 10 o 15 años), puede estimarse que esas exigencias podrán cubrirse en buena medida mediante una mayor productividad de las zonas ya incorporadas al cultivo; pero aun con rendimientos relativamente altos, subsistirá la necesidad de extender apreciablemente la frontera agrícola. En los trabajos que está realizando la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO se considera que en América Latina, para cumplir metas razonables de elevación de los consumos agrícolas, debería ampliarse hacia 1975 en 70 millones de hectáreas la superficie agrícola, correspondiendo 35 millones a los cultivos y 35 millones a la ganadería.^{23/} Cabe recordar que en 1965 la superficie cultivada total era de 80 millones de hectáreas y los pastos - medidos en función de las praderas artificiales - llegaban a 222 millones de hectáreas (65 efectivas y 157 equivalentes en praderas naturales). Una ampliación de la superficie agrícola de esta magnitud implica la ejecución de una política regional tendiente a incorporar el equivalente de una cuarta parte de la actual superficie agropecuaria.

Ello supone no sólo la construcción de obras de infraestructura para facilitar el acceso a las nuevas regiones, sino también modificaciones importantes en los patrones de localización de la actividad agropecuaria. Pero el proceso no podrá detenerse allí: de una u otra forma, la incorporación de nuevas zonas agrícolas motivará la aparición de nuevos centros urbanos y abrirá la oportunidad de que surjan nuevos polos regionales sobre la base de economías más diversificadas.

^{23/} El consumo agrícola de la población de menos ingresos - el 50% del total - se elevaría de 62 dólares anuales por habitante en 1965 (a precios de 1960) a 103 dólares en 1985; paralelamente, el consumo de la mitad de mayores ingresos aumentaría de 145 a 158 dólares por habitante; con ello, los consumos agrícolas de los grupos de menores ingresos alcanzarían al actual nivel medio del total.

iii) Las orientaciones del desarrollo industrial

En el pasado la industrialización ha sido sin duda uno de los factores que más ha contribuido a la concentración geográfica del desarrollo. Sin embargo, y sobre todo una vez alcanzadas determinadas etapas de crecimiento industrial, la prosecución de la concentración no es necesariamente inherente a la continuidad del proceso de industrialización.

En general, aparte de las economías externas discutidas ya, la localización industrial en las grandes ciudades se ha ceñido a ciertas orientaciones del desarrollo manufacturero que probablemente no tendrán la misma ponderación en el futuro. Mientras la industria se orientó a la sustitución de importaciones de bienes de consumo y a atender la demanda creciente y cada vez más diversificada de los estratos de más altos ingresos, difícilmente podría haberse concebido un patrón de localización distinto al de su aglomeración en las grandes zonas urbanas. Sin embargo, a medida que van agotándose las posibilidades de sustitución de manufacturas de consumo, el desarrollo industrial se ve obligado a buscar el aprovechamiento y transformación de los recursos naturales, tanto con miras al mercado nacional como a la exportación de manufacturas. Por su naturaleza misma, muchas de esas industrias tienen que localizarse en función de los recursos, con alto grado de independencia respecto a los mercados que ofrecen los centros tradicionales, lo que significa nuevos patrones de distribución regional de la industria.

Hay otros factores de localización regional que se relacionan con la estrategia de la política de desarrollo. Es obvio que tendrá que decidirse una política de preferente atención para elevar la productividad de las actividades económicas no modernas así como el ingreso real de la población que vive en condiciones de subsistencia. El aumento considerable de la demanda de productos intermedios, bienes de capital y de consumo fuera de las grandes aglomeraciones que promovería una política de tales alcances, exigirá el desarrollo de nuevos centros de crecimiento que tendrán que estimularse deliberadamente.

En la medida en que todo esto signifique cambios importantes en la distribución del ingreso, se pondrán de manifiesto otros factores que facilitarían también una mayor amplitud en la distribución regional de las industrias de bienes de consumo. Una mayor participación en el ingreso real de las poblaciones

/rurales y

rurales y de la que habita en centros urbanos nuevos implica un cambio en la estructura de la demanda de manufacturas de consumo, en favor de las de uso corriente y más difundido, que a su vez coinciden con aquéllas en que son menores las exigencias de escalas de producción y de concentración en grandes unidades, y, por lo tanto, más propicias a una localización regional más equilibrada.

c) Los criterios de asignación regional de recursos

El conjunto de las consideraciones expuestas en las dos secciones anteriores lleva a sugerir que el planteamiento de una política de desarrollo regional que tienda a la apertura de nuevas áreas y a la formación de nuevos centros de crecimiento no representa necesariamente un "sacrificio" de recursos que sólo se justifique por criterios redistributivos o por la conveniencia política de una mayor integración del territorio nacional.

No basta un criterio estricto de beneficio-costos con una perspectiva a corto plazo, pues éste, en la mayoría de los casos, llevaría a conclusiones negativas para una distribución regional más amplia de los recursos. En general no se tienen en cuenta, al formular esas relaciones, las inversiones indirectas destinadas a ampliar la infraestructura y los servicios urbanos, respecto de los cuales hay fundadas dudas de que siguen ofreciendo posibilidades de aprovechar economías externas en varias de las zonas metropolitanas latinoamericanas.

Por otro lado, es esencial que este tipo de decisiones se base en una perspectiva de tiempo suficientemente amplia. Es natural que los rendimientos que pueden derivarse de la creación de centros de desarrollo en regiones potencialmente ricas, pero no ocupadas ni explotadas, no puedan apreciarse debidamente sino a mediano o largo plazo. Las obras hidráulicas, de riego o de colonización y la construcción de carreteras, por ejemplo, habilitan nuevas zonas, con una maduración lenta de las inversiones allí comprometidas; pero muchas veces los beneficios directos e indirectos que se recogen después, no sólo las justifican con creces sino que precisamente muchas de esas obras de penetración son las que han otorgado a los países de América Latina su configuración actual. En este caso se encuentran proyectos como los de los valles de los ríos Negro y Papaloapan (en Argentina y México), de la colonización del Paraná (Brasil) y de las regiones de Tingo María Pucallpa, en Perú, y Putumayo, en Colombia. En estos casos, no sólo se crearon fuentes de riqueza, sino que también se

/formaron o

formaron o ampliaron mercados, que a su vez provocaron nuevas inversiones. No es menor la potencialidad de otros proyectos que todavía no se llevan a término, como el de la Carretera marginal de la selva. Abundan en América Latina zonas inexploradas de gran riqueza potencial en que se justificaría la creación de nuevos polos de desarrollo. Se repetiría así, en otros ámbitos, en diferente escala y con objetivos distintos, un proceso acumulativo semejante al que determinó la concentración de la actividad económica en los actuales centros. Pero es obvio que en tales casos la economicidad no puede evaluarse aisladamente, por proyectos, sino que tiene que apreciarse desde distintos ángulos y apoyarse en una comparación amplia de distintos programas dentro de un plan global de desarrollo.

Por último y en relación, al menos, con algunas iniciativas de tipo regional, cabe recordar que el problema no siempre puede plantearse en términos de opciones de asignación de una cuantía determinada de recursos globales, pues las propias políticas de desarrollo regional pueden provocar la movilización de recursos adicionales que, en otro caso permanecerían ociosos. Dicho de otro modo, una política más activa de desarrollo regional puede significar, no sólo una forma diferente de asignación regional de recursos, sino que puede ser también un instrumento para acrecentar la movilización de recursos internos para la formación de capital.

Ello significa el reconocimiento de la necesidad de ampliar los conceptos tradicionales en materia de inversión. La atención se ha centrado hasta ahora, casi exclusivamente, en la movilización de recursos financieros y en la remoción de dificultades para aumentar el ahorro monetario; en cambio, ha preocupado mucho menos la potencialidad que ofrecen amplios recursos humanos desocupados o subempleados para contribuir a la formación real de capital, particularmente en obras de ampliación de la infraestructura agrícola. Difícilmente podría aprovecharse con eficacia esa potencialidad como no sea en el ámbito local, donde es más fácil movilizar a grupos humanos relativamente numerosos en torno a objetivos susceptibles de motivarlos.

Por otra parte, debe tenerse en cuenta lo que puede significar una política de difusión regional del proceso técnico y la actividad económica con relación al establecimiento o ampliación de un verdadero mercado nacional. Los desequilibrios actuales, más o menos marcados e influyentes según la

/realidad de

realidad de cada país, componen una heterogeneidad de situaciones que conspiran contra la integración interna y las posibilidades de intercambio en el sistema nacional. Así como en el orden internacional las relaciones económicas son más dinámicas entre productores diversificados o industrializados que entre centros y periferia, así también, en el plano nacional, la red de intercambio tenderá a ser más extensa en la medida en que participen efectivamente y con una oferta más diversificada las diversas partes del territorio. Desde este ángulo puede sostenerse que la aparición de un verdadero mercado nacional representa una vital economía externa para todo el aparato productivo.